

残疾人享有体面劳动的权利

作者简介

阿瑟·奥赖利博士是爱尔兰国家培训与就业管理局（FAS）的前助理局长，以及国家康复理事会和国家残疾人管理局的前首席执行官。他曾任国家资格委员会主席，该委员会负责监督培训中心的质量标准。他还是康复国际和欧洲职业培训开发中心（CEDEFOP）的前主席。并且为欧洲委员会、经合组织、工发组织和国际劳工组织做过顾问。

残疾人享有体面劳动的权利

阿瑟·奥赖利

国际劳工局，日内瓦

版权 © 国际劳工组织 2007 年

工作报告首次出版于 2003 年－修订版 2007 年

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。但可以在未经授权的情况下复制国际劳工局出版物的简短摘录，条件是要注明摘录出处。如要获得复制或翻译权，则应该向国际劳工局出版社（权利和许可部）提出申请，地址：CH-1211 Geneva 22, Switzerland，或发电子邮件至：pubdroit@ilo.org。国际劳工局欢迎提出申请。

在英国向版权许可处（地址：90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [传真：(+44) (0)20 7631 5500；电子邮件：cla@cla.co.uk]）注册的、在美国向版权许可中心（地址：222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [传真：(+1) (978) 750 4470；电子邮件：info@copyright.com]）注册的，或在其他国家向有关的复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户，可以根据为此向他们颁发的许可证进行复制。

阿瑟·奥赖利

《残疾人享有体面劳动的权利》

国际劳工局，日内瓦，2007 年

劳动权利 / 体面劳动 / 促进就业 / 残疾人 / 残疾劳动者 / 国际法 / 劳动法律法规 / 评论 / 发达国家 / 发展中国家
04.02.3

ISBN 978-92-2-520144-7 (印刷)

978-92-2-520145-4 (网络电子版)

英语版：ISBN 978-92-2-120144-1 (印刷)，ISBN 978-92-2-120145-8 (网络电子版)；法语版：ISBN 978-92-2-220144-0 (印刷)，978-92-2-220145-7 (网络电子版)，日内瓦，2007；西班牙语版：ISBN 978-92-2-320144-9 (印刷)，978-92-2-320145-6 (网络电子版)，日内瓦，2007；阿姆哈拉语版：ISBN 978-92-2-920144-3 (印刷)，978-92-2-920145-0 (网络电子版)；阿拉伯语版：ISBN 978-92-2-620144-6 (印刷)，978-92-2-620145-3 (网络电子版)；德语版：ISBN 978-92-2-720144-5 (印刷)，978-92-2-720145-2 (网络电子版)；日语版：ISBN 978-92-2-820148-2 (印刷)，978-92-2-820149-9 (网络电子版)；斯瓦希里语版：ISBN 978-92-2-920150-4 (印刷)，978-92-2-920151-1 (网络电子版)；蒙语版：ISBN 978-92-2-820144-4 (印刷)，978-92-2-820145-1 (网络电子版)；葡萄牙语版：ISBN 978-92-2-820327-1 (印刷)，978-92-2-820328-8 (网络电子版)；泰语版：ISBN 978-92-2-820146-8 (印刷)，978-92-2-820147-5 (网络电子版)；越南语版：ISBN 978-92-2-820181-9 (印刷)，978-92-2-820182-6 (网络电子版)。

ILO 出版数据编目

劳工局出版物中所使用的称号符合联合国惯例，其材料中的陈述并不意味着国际劳工局对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位或其边界划定发表任何意见。

对已署名文章、论文和其他稿件中所表达意见的责任完全在于它们的作者，且出版并不构成国际劳工局对其中所表达意见的认可。

对公司名称和商业产品及过程的引用，并不意味着国际劳工局对他们的认可，没有引用某个公司、商业产品或过程并不意味着国际劳工局的不认可。

劳工局出版物可以通过主要书商或劳工局驻许多国家的当地办事处，或直接从国际劳工局 (CH-1211 Geneva 22, Switzerland) 获得。新出版物的目录或清单可以从以上地址或通过电子邮件：pubvente@ilo.org 免费索取。

访问我们的网站：www.ilo.org/publns

瑞士编写
法国印刷

SCR
SAD

对于每个人来说，我们每天都会记得，工作是人类存在的标志性特征。它是维持生命和满足基本需求的手段。但工作也是一种活动，通过这种活动，每个人都向自己及其周围的人们证实自己的存在。这对个人选择、家庭福利和社会稳定都至关重要。

胡安·索马维亚，国际劳工局局长，2001年6月

全人类不分种族、信仰或性别都有权在自由和尊严、经济保障和机会均等的条件下谋求其物质福利和精神发展。

《费城宣言》，国际劳工大会，1994年

所有国际劳工组织成员，即使是还没有批准所述《公约》的成员，由于其具有本组织成员资格的这一事实，因此都有义务本着诚意和根据《章程》规定，尊重、推动和实现作为这些《公约》主题的关于基本权利的原则，包括消除就业和职业中的歧视。

1998年国际劳工组织《工作中的基本原则和权利宣言》

所有会员国应根据国家条件、实践和可能制定、实施并定期检查残疾人职业康复和就业的国家政策，此项政策应致力于保证为各类残疾人提供适当的职业康复措施，以及增加残疾人在公开劳动力市场中的就业机会，并且应基于残疾工人与一般工人平等机会的原则。

1983年国际劳工组织第159号公约《（残疾人）职业康复和就业公约》

增加充分、生产性和自由选择的就业……应该被看作是在实践中实现工作权的手段。

国际劳工组织《就业政策建议书》（第169号）

缔约国认识到残疾人有权在同其它人平等的基础上工作，这包括有权获得工作谋生的机会，该工作是自由选择或劳动力市场可接受的，并有权享有开放、包容和对残疾人无障碍的工作环境。

《联合国残疾人权利公约》，2006年

由于社会为残疾人开辟了就业的机会，使他们能在适合自己技能、兴趣和能力的岗位上劳动，很多人已经用自己的努力证明残疾人有能力成为优秀雇员和成功的企业家，这过程有力地回击了那些怀疑他们工作能力的人。于是，世界各国越来越意识到残疾人代表着可开发的巨大潜力；意识到他们对国民经济可以做出宝贵贡献；意识到残疾人就业可以降低残疾福利的开支并利于减少贫困；而且，要扫除障碍，使残疾人能参与经济和社会生活，我们必须共同努力。

世界上大约有4.7亿劳动年龄人口身患残疾。而关于他们就业状况的资料尚不完整，因此很难进行国际比较。然而，可以明显看出，体面劳动机会不足的问题对残疾人来说远比其他入更严重。许多残疾的妇女和男子，即使已经完成培训也找不到像样的工作，因此感到沮丧和受挫。由于存在歧视性的种种障碍，加上很多人对他们的工作能力认识错误，不少残疾人就此气馁，不再积极的寻找就业机会。如果国家能提供残疾福利，有些人便依靠这个生活；要么就是在家人和社区的帮助下，在非正规经济部门做些低附加值的工作来糊口。

在这种情形下，残疾和贫困总是相伴而生也就不足为奇了。据联合国统计，在发展中国家，82%的残疾人生活在贫困线以下，属于社会上最弱势和边缘化的群体，估计占到这些国家贫困人口15—20%。未来几年，在促进就业、农村发展、减贫计划及其他一系列领域，将会有重要的和持续的行动来支持残疾人融入社会。这样做的目的是给残疾人开辟生产性就业和体面劳动的机会，从而朝着实现减贫的千年发展目标的方向迈进，使残疾人为经济和社会做出贡献，使国家从中获益，同时避免社会排斥造成的巨额社会成本。

国际劳工组织的国际劳工标准，特别是关于职业康复及残疾人就业的公约，加上国际劳工组织关于在工作场所管理残疾问题的行为规范，以及其他一些国际、地区和国家政策，提供了一个行动框架，目的是破除障碍实现社会包容，进一步推动消除基于残疾的歧视，并积极促进社会各方面包容残疾人。在此基础之上，2006年12月，联合国大会一致通过了《残疾人权利公约》(CRPD)，为已有的一系列措施又添新的动力，这是国际法处理残疾问题的一个具有开创性的变革，为残疾人的独立、为他们能从事有尊严的体面劳动以及充

分融入社会生活的方方面面奠定了基石。这部公约并没有创造出新的权利，通过其中关于职业培训、劳动和就业的条款，公约旨在为劳动年龄的残疾男女创造更多机会，使他们无论是在正规岗位就业还是自己创业，能够自主择业、并获得体面劳动的机会。公约承认残疾人有工作谋生的权利，这份工作应该是他们自由选择或接受的，并应遵循机会均等、平等待遇和禁止歧视的原则，法律应对他们的权利予以保护，包括残疾人加入工会的权利。一切形式的就业都应禁止基于残疾的歧视；工作期间致残的职工，其岗位应通过职位保留措施得到保护，并应得到职业及专业康复的机会，且应重返工作岗位。

国际劳工组织于2007年12月3日，也就是国际残疾人日当天，推出了《残疾人享有体面劳动的权利》。目的是为各国提供一个资源，帮助他们实施现有国际劳工标准的相关内容，并在《残疾人权利公约》得到20个国家批准生效以后帮助各国实施该公约。这部书追寻了对残疾人问题引起的重视自20世纪初以来在国际和各国标准中的成长轨迹，回顾了世界各国现有政策措施的不同类别。它还清楚地展现了已经取得的进展，同时强调有必要加强国际和各国的努力来打破针对残疾人的经济和社会排斥。

未来几年里，《残疾人权利公约》，连同国际劳工公约和其他国际、区域和国家举措，将会在全世界发挥作用，改善残疾人生活条件和地位。这些法律文书的有效实施将会促进残疾人的权利和尊严，赋予他们力量，同时改善经济并丰富社会。相信这本书将会加速这一进程。

何塞·曼努埃·萨拉萨尔－希里纳奇斯

国际劳工组织 就业司执行主任

2007年11月，日内瓦

序言	I
导言	VII
残疾人享有体面劳动的权利：总述	IX
引言	IX
主要国际法律文书及政策措施	X
第一章 有关残疾人工作权利的国际法律文书和政策倡议	1
1.1 导言	1
1.2 早期的劳工组织文书	1
1.3 《世界人权宣言》	4
1.4 欧洲委员会：《欧洲人权公约》	5
1.5 国际劳工组织《社会保障公约》（第 102 号）	5
1.6 致力于职业康复的第一部国际劳工组织《建议书》	5
1.7 国际劳工组织 1958—1968 年期间的更多文书	6
1.8 国际公约	7
1.9 联合国《智力迟钝者权力宣言》	8
1.10 国际劳工组织人力资源方面的文书	8
1.11 国际劳工组织呼吁开展全面运动	9
1.12 联合国《残疾人权利宣言》	9
1.13 " 国际残疾人年 "	9
1.14 联合国《世界行动纲领》（WPA）和 " 残疾人十年 "	9
1.15 国际劳工组织第 159 号公约	10
1.15.1 监督第 159 号公约的执行情况	12
1.16 欧洲联盟关于残疾人就业的建议书	13
1.17 拟议的联合国公约	14
1.18 欧洲委员会：关于残疾人康复的一致性政策	14
1.19 亚洲及太平洋残疾人十年 "	14
1.20 联合国《残疾人机会均等标准规则》	15
1.21 《维也纳宣言》	18
1.22 监督与残疾人有关的《经济、社会和文化权利国际公约》 ..	18
1.23 《哥本哈根宣言》	20
1.24 欧盟禁止歧视条约的修正	21
1.25 欧洲理事会：《欧洲社会宪章》	22
1.26 美洲公约	24

1.27	非洲残疾人十年 "	24
1.28	《欧洲联盟基本权利宪章》	24
1.29	关于歧视问题的欧盟法令	25
1.30	残疾妇女	25
1.30.1	残疾妇女的就业障碍	27
1.31	教育和培训	28
1.32	欧洲残疾人年	29
1.33	欧盟《欧洲残疾人行动计划》2004—2010 年	30
1.34	欧洲理事会:《马拉加宣言》, 2003 年	31
1.35	2006—2015 年《欧洲行动计划》理事会 " 欧洲残疾人年	31
1.36	阿拉伯 " 残疾人十年	33
1.37	美洲 " 残疾人十年	33
1.38	《联合国残疾人权利公约》(CRPD)	33
第二章	— 工作和就业选择	39
2.1	开放/竞争性就业	39
2.1.1	更加积极的劳动力市场政策	42
2.2	保护性就业	42
2.3	扶持性就业	46
2.3.1	评估	48
2.4	社会企业	48
2.4.1	残疾人目前在社会企业中的就业	50
2.4.2	未来的潜力	51
第三章	— 为工作与就业提供方便的措施	53
3.1	前言	53
3.1.1	第 159 号公约	53
3.1.2	第 168 号《建议书》	54
3.1.3	当前做法	54
3.2	就业服务	55
3.3	就业培训	56
3.3.1	关键问题	58
3.4	财政支援	59
3.5	技术和人员支持	61
3.6	按比例就业制	62
3.6.1	评论	66

3.7 禁止歧视的立法	66
3.7.1 澳大利亚	67
3.7.2 奥地利	68
3.7.3 巴西	68
3.7.4 加拿大	68
3.7.5 哥斯达黎加	69
3.7.6 埃塞俄比亚	69
3.7.7 德国	69
3.7.8 毛里求斯	69
3.7.9 菲律宾	70
3.7.10 南非	71
3.7.11 英国	72
3.7.12 美国	73
3.7.13 越南	74
3.7.14 赞比亚	74
3.7.15 关键问题	75
3.8 劝说措施	75
3.8.1 信息和提高意识运动	75
3.8.2 奖励	75
3.8.3 其他措施	75
3.8.4 关键问题	76
3.9 残疾管理	76
3.9.1 保留工作	77
3.9.2 加拿大的残疾管理	77
3.9.3 美国的残疾管理	77
3.9.4 关键问题	78
3.10 协商机制	78
3.10.1 关键问题	78
3.11 信息、监控和评估	79
3.11.1 信息	79
3.11.2 监督	81
3.11.3 评估	82
第四章 — 关键问题和行动议程	85
4.1 前言	85
4.2 《联合国残疾人权利公约》	85
4.3 行动日程，特别是与工作和就业问题相关的日程	86

4.3.1 使《联合国公约任择议定书》生效	86
4.3.2 意识衡量	87
4.3.3 残疾人代表性组织的作用	87
4.3.4 执行框架	87
4.3.5 立法和其他措施	88
4.3.6 残疾问题主流化	89
4.3.7 残疾人权利委员会	89
4.3.8 资源问题	89
4.3.9 与雇主和工人代表组织进行协商	90
4.3.10 信息	91
4.3.11 残疾妇女	91
4.3.12 发展问题	91
4.3.13 其他工作和就业问题	92
4.3.14 更有效利用联合国人权文书	93
附件一 残疾人工作和就业机会的早期历史发展(1900—1930 年)	94
A1.1 概述	94
A1.2 发端	94
A1.3 比利时	95
A1.4 法国	95
A1.5 英国	96
A1.6 德国	97
A1.7 加拿大	98
A1.8 美国	98
A1.9 残疾妇女	100
A1.10 停滞期	101
附件二 定义	102
附件三 截至 2007 年 10 月, 批准 1993 年国际劳工组织	
第 159 号《(残疾人) 职业康复和就业公约》的情况	106
附件四 截至 2007 年 10 月, 批准并签署联合国	
《残疾人公约》的情况	108
附件五 欧洲理事会关于促进残疾人权利和全面参与社会的	
行动计划: 改善欧洲残疾人生活质量 2006—2015	111
参考书目	114

本书的编写是基于国际劳工组织始于 2003 年所作的一份工作报告，目的是有益于当时正在筹备起草的《联合国残疾人权利公约》。这份工作报告本来的目的是能供负责起草这部公约中就业和劳动相关章节的人员参考。回顾一段时间以来残疾人¹“工作权利”的发展、迄今为止国际文书和国家立法处理这个问题的方式、以及落实就业和工作机会政策的经验，可以说本文确实帮助了那些参与联合国《公约》编制工作的人员得以利用此前的成果。

联大于 2006 年 12 月 13 日通过了《残疾人权利公约》(CRPD)。鉴于公众对这份工作报告相当感兴趣，国际劳工组织决定对涉及公约的内容，以及自 2003 年以来这一领域的其它主要发展情况进行更新。

本文一开始便对主要国际法律文书以及残疾人权利相关政策进行了概括性的描述，并且特别侧重于就业和工作。然后在第一章更为详细地介绍了各种国际文书、政策和举措，并描述了就它们的有效性所进行的辩论。

第二章，重点强调的是向希望在公开 / 竞争性就业、保护性就业、扶持性就业和社会企业中工作的残疾人开放的不同选择计划。本章在现有证据的基础上，研究了这些类别中每个类别的发展趋势，并突出了在每一种情况下所面临的主要问题。

第三章探讨了为帮助残疾人获得、保留就业和工作及得到提升而在国家一级采取的主要措施，包括：立法，就业服务，就业培训，残疾管理，财政、技术和个人扶持，以及游说措施。本章还涉及到对政策有效性至关重要的协商、信息收集、监督和评估过程。

¹ “persons with disabilities” 和 “disabled persons” 均指残疾人，可以换用，这反映了世界上不同国家公认的用法。

第四章谈到了尽管在国际、区域和国家一级为改善残疾人的就业机会已经采取广泛的措施但仍需注意一些关键领域。本章对在这些领域中可能取得进展的方式提出了建议，并进而提出了所需的行动计划，以便执行联合国《公约》中与工作和就业相关的条款。

《附件一》通过介绍在二十世纪早期不同工业化国家在残疾人工作和就业机会方面的发展情况，使本文具有了一点历史气息。《附件二》载有本文所用的主要术语的定义。《附件三》列举了批准国际劳工组织 1983 年《(残疾人)职业康复与就业公约(第 159 号)》的国家。《附件四》列出了截至 2007 年 10 月已批准并签署了《残疾人权利公约》及其《任择议定书》的国家和区域一体化组织。《附件五》引述了欧洲理事会 2006—2015 年度《残疾行动计划》中关于就业的内容。

残疾人享有体面劳动的权利： 总述

引言

人权和基本自由是人人与生俱有的权利，这是 1993 年 6 月 25 日召开的世界人权大会上通过的《维也纳宣言和行动纲领》中提出的。这也是《世界人权宣言》的要旨，《宣言》开头写道：“对人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的和不移的权利的承认，是世界自由、正义与和平的基础……”，而且在《公民及政治权利国际盟约》、《经济、社会和文化权利国际公约》以及其他国际文书中得到了具体应用（见第一章）。各国一再重申这项原则，包括在 1995 年社会发展峰会通过的《哥本哈根宣言和行动纲领》。《宣言》承认促进和保护这些权利和自由主要是政府的责任。承担这种责任就应该意味着愿意批准并执行相关国际文书，并遵守有关消除歧视以及促进和保护人权的国际公认的宣言。经常有人提出要更好地遵守并尽可能避免采取不得已的手段，在哥本哈根会议上各国国家元首和政府首脑也发出了这样的告诫，由此可以明显看出各国承担义务的情况还没有达到应该达到的程度。

所有人权都是普遍的、不可分割的、相互依存和相互关联的。各国无论政治、经济、社会及文化制度如何，均有义务促进和保护一切人权和基本自由。

1986 年的《联合国发展权利宣言》指出：“发展的权利是不可剥夺的人权，根据这项权利，人人有权参与、促进并获得经济、社会、文化及政治发展，在这个发展过程中一切人权和基本自由都能得以充分实现”。由于一切人权均不可侵犯，以及任何一项人权都不比其他的更优越，因此，任何一种权利的改善都不得损害其它的权利（联合国，2001 年，第 10 段）。正如《维也纳宣言》所述，虽然发展能够促进对所有人权的享有，但不得以发展不足作为剥夺国际公认人权的理由。换句话说，促进和保护人权的进程不应附加条件。

贫困实际上剥夺了对一切人权的享有。在消除贫困和促进发展方面进行国际合作的重要性显而易见。国际合作的原则已在各种《国际公约》中得到了确认。

主要国际法律文书及政策措施

国际社会最早承认残疾人享有工作权利的文书之一是由国际劳工组织于1944年编制的。国际劳工组织在一项全面而有远见的《建议书》中明确提出，残疾工人，“无论其残疾的原因，均应为他们提供充分机会，使其获得康复、专业的职业指导、培训和再培训，并使其从事有价值的工作”。（1944年第71号《就业〈战争向和平过渡〉建议书》）国际劳工组织称，如有可能，残疾人应按同等条件和同工同酬与其他工人一起接受培训，并呼吁实现残疾工人就业机会的平等，采取积极行动促进重度残疾工人就业。

四年后，联合国强调包括残疾人在内的所有人的工作权利。《世界人权宣言》（联合国大会于1948年12月10日通过）第23条非常明确地规定：“人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障，所有人不受歧视，享有同工同酬的权利。所有劳动者有权获得公正和合适的薪酬以保证本人和家属活的有尊严，必要时并辅以其它方式的社会保护。人人有为维护其利益而组织和参加工会的权利。”

普遍认为，有关残疾人工作权利的最重要的国际文书之一是由国际劳工组织于1955年通过的（国际劳工组织1955年《（残疾人）职业康复建议书》（第99号））。在近30年后国际劳工组织《（残疾人）职业康复和就业公约》（第159号）和第168号《建议书》通过之前，第99号《建议书》一直充当所有有关残疾人职业指导、职业培训和安置问题的国家立法和实践的依据。第99号《建议书》的基础是早前文书的各项核心条款，例如，关于职业培训、机会平等和同工同酬的条款。

由联合国大会1966年12月16日通过的《1966年经济、社会和文化权利国际公约》（ICESCR）（第2200A（xxi）号决议）是与国际劳工组织进行密切磋商后起草的文件，它以具有约束力的条约形式重申了早前的规定。该《公约》的缔约国承认人人都有工作的权利，其中包括通过自由选择或接受工作以获得谋生机会的权利，并且承诺维护这项权利。为全面实现这项权利所采

取的步骤包括职业指导、培训和生产性就业。缔约国还致力于不作任何区别的同工同酬、安全和卫生的工作条件、人人在就业中都能获得适当晋升的平等机会，并且不考虑除资历和能力外的任何其他因素。《公民及政治权利国际盟约》(ICCPR) 也于 1966 年获得通过，它不是专门针对就业问题的公约，但确实包含一些重要条款，禁止基于包括残疾在内任何理由的歧视。

1971 年，联合国大会公布了《智力迟钝者权利宣言》(1971 年 12 月 20 日第 2856 号决议)，除别的事项外，《宣言》肯定了他们从事生产性劳动，或者从事任何其他有意义的职业，以便充分发挥其自身能力的权利。

为了鼓励、帮助和促使残疾人在平等基础上不受歧视地行使他们的权利，1975 年通过的国际劳工组织《人力资源开发公约》(第 142 号) 呼吁缔约国制定并执行公开、灵活、互补性的普通教育，技术和职业教育；教育和职业指导以及职业培训（包括继续就业信息在内）制度。附随的 1975 年《人力资源开发建议书》(第 150 号) 详细阐述了应如何执行该《公约》的各项条款，加强将职业指导和培训纳入主流的原则，强调在残疾人就业方面教育一般公众、雇主和工人的重要性，并呼吁在必要时调整工作场所，以适合残疾工人工作。该《建议书》特意在注释中提到，国际劳工组织和联合国教科文组织开展了密切合作，以确保这两个组织的文书协调一致，并且指出，双方将继续这样的合作，以便有效地执行这些文书。国际劳工组织的另一项举措，即于 1975 年 6 月 24 日通过的《关于残疾人职业康复和重新参与社会生活的决议》，再次反映出该组织认为各国际机构在确保残疾人行使工作权利方面开展跨部门合作是十分重要的；国际劳工组织呼吁与联合国及其专业机构以及国际、区域和非政府组织开展合作，并进行协调，发动一场残疾人职业康复²和融入社会生活的全面运动。这场运动后来使 1981 年被定为“国际残疾人年”，并引出了关于残疾人的《世界行动纲领》以及其他一些举措。

² “职业康复”是使残疾人获得、保留适当就业和得以提升，并因此促进他们融入社会或重返社会的过程（国际劳工组织《工作场所残疾管理行为规范》，2002 年）

紧随其后,联合国大会1975年12月9日第3447号(XXX)号决议进一步肯定了工作权利以及获取与工作相关服务的权利,包括职业指导和培训。

基于“国际残疾人年”的“充分参与和平等”主题以及《世界行动纲领》(WPA)的目标,并意识到自1955年第99号基本《建议书》出台以来取得了一些进展,于是需要建立新的关于职业康复和就业的国际劳工标准。国际劳工组织于1983年通过了标志性的第159号《公约》。该《公约》阐述了应成为职业康复和就业政策基础的若干基本原则,强调了机会和待遇平等、不应视为歧视其他工人的一些积极措施、将残疾人纳入与工作相关的主流计划和服务、为农村和边远社区残疾人提供服务、培训合格的工作人员以及需要与雇主、工人组织和残疾人代表组织协商等原则。附随的第168号《建议书》详细说明了为促进公平就业机会应采取的措施,包括“合理调整工作场所、职业设计、工具、机器设备以及工作组织”,并概要地介绍了为确保《公约》中所述磋商进程有效进行而应采取的措施。

1987年“审查世界行动纲领执行情况的全球专家会议”提议,应制定一项能够简要说明今后几年行动优先事项的指导原则,而该原则的基础应当是承认残疾人的权利(包括工作的权利)。这次会议建议联合国大会召开一次特别会议,起草一份关于消除对残疾人一切形式歧视的国际公约。联合国大会没有在这个问题上达成一致,此后于1993年12月20日通过了《残疾人机会均等标准规则》(第48/96号决议)。该《标准规则》是一套非强制性的准则,不过联合国经济和社会理事会希望它们能够“在众多具有尊重国际法规则意图的缔约国使用这些规则时成为国际惯例规则”。第7条规则涉及的是就业方面的规定,该项规则呼吁缔约国采取各种措施,确保残疾人在劳动力市场获得参加生产性就业和有酬就业的平等机会。这些措施包含在此前相关的国际劳工组织《公约》和《建议书》中。

1993年维也纳世界人权会议在进一步重申工作权利时直接提到残疾人,强调“人人人生而平等,在生活和福利、教育和工作、独立生活以及积极参与各种社会生活方面,享有同等权利。因此,对残疾人的任何直接歧视或其他消极

的歧视性待遇都是对其权利的侵犯”（第 18 页）。这次世界会议呼吁各国政府通过或调整立法，以确保残疾人享有这些权利及其他权利。

1994 年底，联合国经济、社会和文化权利委员会（UNCESCR）指出，基于残疾的歧视所产生的影响在教育、就业、住房、交通运输、文化生活、进入公共场所和获得相关服务（第 5 号《一般性评论》）方面尤其严重。该委员会认为，就业领域的歧视既明显又长期存在。在大多数国家，残疾人的失业率高于其他人失业率两至三倍。残疾人大多从事低收入工作，几乎没有什么社会和法律保障，而且通常被隔离在主流劳动力市场之外。国际劳工组织经常提醒，无法使用公共交通、房屋和工作场所等物质障碍通常是残疾人未能受雇的主要原因。委员会注意到国际劳工组织编制的宝贵而全面的文书，尤其包括第 159 号《公约》，并敦促国际公约的缔约国考虑批准这项《公约》。

参加1995年社会发展问题世界峰会的国家元首和政府首脑承认残疾人面临着特殊的就业困难，通过《哥本哈根宣言》承诺充分尊重这些工人的权利，将创造就业，减少失业，以及促进可获得充分报酬的就业作为政府战略和政策的核心内容。此次峰会通过的《行动纲领》包括采取有效措施结束对残疾人一切形式的歧视（第15段第(i)款）。

为响应联合国经济、社会和文化权利委员会在一年前提出的告诫,《行动纲领》呼吁各国政府,尤其通过“认真考虑批准和全面执行国际劳工组织关于残疾人……的就业权利的公约”(第54段第(c)款),提高工作和就业的质量。《行动纲领》承认国际劳工组织在劳动领域在国际一级所发挥的特殊作用及其结构和运作的特殊三方性质,敦促各国政府促进国际劳工组织的作用,特别是在提高就业水平和工作质量方面的作用。

欧洲委员会的《欧洲社会宪章》(1996 年修订版) 承认人人享有“有机会在其自由选择的职业中谋生”的权利, 以及所有工人均有权获得合理的工作条件。该《宪章》特别承认, 残疾人享有独立、融入社会以及参与社会生活的权利。

2000 年底通过的一项《欧洲联盟法令》规定，在就业领域中以包括残疾

在内的若干理由实施直接和间接歧视都是违法行为。该《法令》尤其适用于选择标准和招聘条件、职业指导、职业培训、就业和包括薪酬在内的的工作条件,重要的是,该《法令》规定,雇主应该提供“合理的变通”,也就是说,雇主应在必要时采取适当措施,使残疾人能够获得、参与就业并谋求发展,或者应提供培训,除非这类措施会为雇主带来“不合理的负担”(2000年,第16页至第22页)。

国际劳工组织《工作场所残疾管理行为规范》(国际劳工组织,2002年)的目的是在执行各种国际文书(如前面所提到的文书)中所载明的各类措施的实际手段方面向雇主提供指导。该《行为规范》是按照2000年3月第277次国际劳工组织理事会会议上做出的决定,在2001年10月召开的三方专家会议(代表政府、雇主组织和工人组织)上制定并获得一致同意。虽然《行为规范》主要针对的对象是雇主,但它同样对政府也有很大益处,它在为促进工作场所机会和待遇平等提供必要的立法框架方面发挥着主要作用,此外对以保护工人利益为主旨的工人组织也大有裨益。该《行为规范》的内容是建立在各种国际文书和举措的原则基础之上的。

一般性国际人权文书无疑适用于包括残疾人在内的所有人。联合国经济、社会和文化权利委员会(UN CESCR)在1994年对此予以明确确认(第5号《一般性评论》)。不过,该委员会承认(第2段),缔约国在其遵守该《公约》的报告中几乎没有怎么提到残疾人问题。后来的多部文书也意识到,国际人权文书有必要做出与残疾有关的明确规定,包括《儿童权利公约》(第23条)、《非洲人权和人民权利宪章》(第18条第(4)款)以及《美洲人权公约经济、社会和文化权利领域附加议定书》(第18条),从而使委员会得出结论,“如今广泛认可的是,必须通过一般性的以及特别制定的法律、政策和计划,保护和促进残疾人的人权”(第6段)。

1999年,制定一部专门法律,即《联合国残疾人权利公约》,来明确相关内容的倡议又一次在康复国际的《第三个千年宪章》(1999年9月9日)中被提起。2001年12月,基于由墨西哥政府支持的一项决议,联大成立了保

护和促进残疾人人权与尊严的全面和综合性国际公约特设委员会（AHC）“来审议制定一部全面、综合的国际公约来促进和保护残疾人权利与尊严的建议，采用的是整体分析的方法，将社会发展、人权和消除歧视领域以往所做的工作和人权委员会以及社会发展委员会的建议一并考虑。”

特委会（AHC）于2002年7月开始工作。 经由一个公开和透明的拟定过程，邀请利益相关各方包括残疾人及其代表组织积极参与，特设委员会共召开了8次会议，直到2006年12月13日联大通过《联合国残疾人权利公约》（第61/106号决议）完成了其使命。该公约被视为是“一部全面、综合的促进和保护残疾人权利和尊严的公约，将极大地纠正长久以来社会上对残疾人的不利，并增加残疾人平等参与民间、政治、经济、社会和文化等各个领域活动的机会，无论是在发展中国家还是发达国家”（同上，导言（y））。

该公约的原则是：尊重与生俱来的尊严，个人自主，包括自由做出自己的选择和个人独立；消除歧视；充分和有效地参与和融入社会；尊重差异，接受残疾人作为人类多样性和人性的组成部分；机会平等；无障碍；男女平等；尊重残疾儿童提高能力和尊重残疾儿童维护身份的权利。

公约缔约国有一般的和具体的义务。前者包括：

- 采取一切适当的法律、行政和其他措施以实现本公约所承认的权利；
- 在所有的政策和计划中考虑保护和促进残疾人人权；
- 确保公共当局和机构的行为符合公约的规定；
- 采取一切适当措施消除任何个人、组织或私人企业基于残疾的歧视
- 加强对与残疾人士一起工作的专业人员和职员的培训，使其了解公约所承认的权利。

对于工作和就业，公约缔约国承认残疾人有权在同他人平等的基础上工作；这包括有权获得自由选择或接受工作以谋生的机会，而该工作环境是开放、包容和无障碍的。缔约国还应采取一切必要步骤，包括公约具体列出的那些，以保障和促进工作权的实现。

该公约并不谋求建立新的权利，而是重申、巩固和更新载于其他国际文书的权利；确认所有这些权利适用于残疾人；要求设立一个残疾人权利委员会，监督遵守公约的情况；并要求各缔约国与残疾人密切磋商，让残疾人通过他们的代表组织积极参与为履行此项公约而制定和执行法律和政策的过程，以及其他涉及与残疾人有关问题的决策过程。

尽管已经制定了国家、区域和国际法律以及其他文书，尽管国际机构已经开展了很多活动，非政府组织也作了大量的工作，但世界各地残疾人的人权仍然普遍遭到侵犯，这是一个无可争辩的事实。在就业领域，现有统计数字表明，残疾工人的失业率往往大大高于其他工人。利用包括交通工具、房屋和工作场所在内的物质环境存在的障碍，一旦开始工作便可能丧失福利的危险，以及许多雇主、同事和公众固有的偏见恶化了他们业已存在的困境。这并不是说没有得到改善。近年来，各国国内禁止歧视的立法所取得的长足进展令人鼓舞，尽管法律的通过并不能保证它的执行。国际机构，特别是国际劳工组织在促进就业机会和待遇平等方面所作的不懈努力对减少残疾人遭到的经济和社会排斥起到了重要作用。我们希望新的联合国《公约》将会加强各国和国际努力，形成一个新的推动力消除对残疾人的歧视，积极促进社会融合。

1.1 引言

本章按年代回顾了出自联合国(UN)、国际劳工组织(ILO)、欧洲委员会和欧洲联盟(EU)的有关残疾人工作权利的主要法律文书和政策倡议。它包括在1993年世界人权大会通过的《维也纳宣言和行动纲领》以及在1995年社会发展问题世界峰会上通过的《哥本哈根宣言和行动纲领》。

1.2 早期的劳工组织文书

成立于1919年的国际劳工组织(ILO)是联合国系统中最早的专业技术机构。这是一个三方机构,通过参加年度国际劳工大会(ILC)和国际劳工组织理事会,雇主组织和工会组织代表与181个成员国的政府在制定劳工组织政策和计划时具有同等发言权。劳工组织的主要目标是在遵从自由、公平、安全和人类尊严的前提下,增加男女工人获得体面和生产性劳动的机会。国际劳工组织有四个主要战略目标:

- 推动和实现各项标准、以及工作中的基本原则和权利;
- 为男女工人维持体面就业创造更多机会;
- 提高社会保护的覆盖范围和效率,使其惠及所有人;
- 加强三方机制和社会对话。

这些目标通过以下方式实现:

- 制定推动基本人权、改善工作条件和增加就业机会的国际政策和计划;
- 起草并通过各项公约、建议书和行为规范,辅以对公约实施的监督,制定国际劳工标准,从而为各国政府将标准付诸实际行动提供指导。《公约》对国际劳工标准做出规定,并且对批准国具有约束力;《建议书》为劳工组织的成员国提供指导方针;《行为规范》是约定的、无约束力的规则和程序;
- 与劳工组织成员和发展伙伴合作制定并执行的广泛的国际技术合作项目;
- 培训、教育、研究和出版活动。

第一项包含有关残疾工人职业康复条款的国际文书是在国际劳工组织成立仅几年之后的 1925 年国际劳工大会上通过的。1925 年的《工伤赔偿最低比额建议书》（第 22 号）阐述了在确定工伤事故赔偿方面应该考虑的原则。它还建议，“应该通过被视为最适合手段的国家法律和法规，为受伤工人提供职业再教育”，并敦促各国政府鼓励那些能够提供这种“再教育”的机构。

对残疾人职业康复和就业机会的关注是在第二次世界大战期间再次浮出水面的，这在很大程度上是因为战争期间残疾人数量大增，并且需要找到受过训练的工人来填补离开的工人走后留下的岗位空缺。1944 年 5 月，国际劳工大会通过了一项全面的《建议书》（第 71 号），解决战争向和平过渡期间如何实现充分就业的问题，其中强调了包括劳动力市场信息、职业指导和职业培训在内的就业服务的核心地位。该《建议书》明确涉及到的群体之一就是残疾工人，“无论其残疾的起因是什么，都应该向他们提供康复、专门职业指导、培训和再培训以及有益劳动的充分机会”。该《建议书》第 39 段至第 44 段提供了许多概念的早期范例，如主流化、机会平等和积极行动。

专栏 1—1944 年《(战争向和平过渡期间) 就业建议书》(第 71 号)

第 x 节，关于残疾工人的规定，第 39 段至第 44 段

(39) 残疾职工的培训和就业标准应该是该工人的就业能力，无论其残疾的根源是什么。

(40) 为残疾人提供的医疗服务与职业康复和职业介绍之间应该进行最密切的配合。

(41) 为了能够对残疾职工的能力进行评估并为其选择最适合的就业形式，应该为残疾人制定专门的职业指导方案。

(42) 1. 在可能的情况下，残疾职工应该与健全职工一起在同样的条件下接受培训，同工同酬。

2. 应该不断向残疾人提供培训，直到其能够在接受培训的行业或职业中有效就业。

3. 应该尽可能地努力使残疾职工留在其原先的岗位或者从事能够利用其先前职业资格的相关职业。
 4. 应该鼓励拥有适当培训设施的雇主为适当比例的残疾职工提供培训。
 5. 应该在适当医疗监督的情况下，为需要特殊培训的残疾人提供专门的培训中心。
- (43)
1. 应该采取特殊措施，在考虑残疾职工工作能力的基础上，保证其平等的就业机会。应该通过广泛宣传和其他手段鼓励雇主，并且在必要的情况下要求雇主，雇佣一定数量的残疾职工。
 2. 在特别适合于重度残疾职工的某些职业中，重度残疾职工应该比所有其他职工优先。
 3. 应该与雇主和工人组织密切合作，努力克服对残疾职工进行与其能力和工作表现无关的就业歧视，并克服其就业障碍，包括提高工伤赔偿责任的可能性。
 4. 应该在处于非竞争条件下的特殊中心，为不能适应正常就业的所有残疾职工提供从事有益劳动的机会。职业介绍部门应该收集特别适合于不同类型残疾人的职业和残疾人总人口的规模、所在地和就业能力等信息。

尽管第 71 号《建议书》没有在有关残疾职工的条款中明确提到性别差异问题，但它不止一次地强调男女在基于个人优点、技能和经验受雇，同工同酬，和获得继续教育和培训等方面“机会完全平等”。

通过其各种《公约》和《建议书》，国际劳工组织对残疾职工的特别关注穿针引线般继续延伸。1946 年，关于对未成年人是否适合就业进行体格检查的《未成年人体格检查（工业）公约》（1946 年，第 77 号）；《未成年人体格检查（非工业岗位）公约》（1946 年，第 78 号）；和《未成年人体格检查建议书》（1946 年，第 79 号）呼吁主管当局采取适当的措施，为未成年残疾人提供职业指导和职业康复。于 1948 年通过的关于就业服务组织的《就业服

务公约》(第 88 号) 和第 83 号《建议书》呼吁采取特殊措施, 满足残疾职工的需求, 并建议在残疾职工安置问题上给予“特殊条件或特殊研究”。其它的建议包括, 就业服务机构自身在向用人单位推荐工人时, 不得因为种族、肤色、性别或信仰而歧视求职者。

1.3 《世界人权宣言》

1948 年 12 月 10 日, 联合国大会通过了《世界人权宣言》。对于《宣言》中忽视残疾人; 未将残疾人作为一个易受人权侵犯的特殊群体, 在受保护类别中没有提到残疾人的事实, 一直存在着一些批评(见, 例如, 德根纳和奎因, 2000 年, 第 16 页)。

但是, 联合国大会当初声明, 本《宣言》是“作为所有人……努力共同标准”; 第一条规定, ‘所有人生而自由, 在尊严和权利……上一律平等’; 第二条规定, “人人有资格享受本《宣言》所载的一切权力和自由, 不加任何区别, 不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其它身份(特别强调)”。《宣言》虽然没有明确提到残疾人, 但它同样适用于残疾人, 这几乎是毫无疑问的。

本《宣言》中有若干条款涉及到就业问题——第 22 条规定了享受社会保障的权利; 第 23 条第(1)款规定了人人有权工作、自由选择职业、享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障; 第 23 条第(2)款规定了同工同酬的权利; 第 23 条第(3)款规定了每一个工作的人、有权享受公正和合适的报酬, 保证使他本人和家属有一个符合人的尊严的生活条件, 必要时并辅以其他方式的社会保障; 第 25 条第(1)款规定了人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准, 包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务, 在遭到失业、疾病、残疾、鳏寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时, 有权享受保障; 第 26 条第(1)款规定了受教育的权利, 包括应普遍设立技术和职业教育, 高等教育应该根据成绩对所有人平等开放。

1.4 欧洲委员会：《欧洲人权公约》

欧洲委员会是由十个西欧国家于 1949 年成立的，目前有 47 个成员国，主要是一个致力于拥护议会民主、法制和保护人权的政府间合作组织。欧洲委员会的工作成果分为三大类。第一，通常称为欧洲公约或协定的国际条约，对批准其的缔约国具有约束力。第二，部长委员会向各国政府提出有关政策或法规的《建议书》。第三，利用报告或研究审查和讨论有关某些问题的各种办法或意见。

欧洲委员会于 1950 年通过的《欧洲人权公约》可以被视作欧洲的《公民及政治权利国际盟约》(ICCPR)(更加详细的说明和讨论，请见德根纳和奎因，2000 年，第 60 页及以下)。从残疾人角度来说，这项《公约》很容易受到批评，因为该《公约》禁止歧视的主要条款(第 14 条)所列出的禁止歧视理由中没有提到残疾，不过有人可能会争辩说残疾问题暗含在“或其他身份”一词中。

1.5 国际劳工组织《社会保障公约》(第 102 号)

国际劳工组织《社会保障(最低标准)公约》(1952 年，第 102 号)呼吁，掌管医疗保健的机构或政府部门同一般职业康复服务机构进行合作，以便残疾人回到适当的岗位(第 35 条)。它还规定，“国家法律或法规可以授权此类机构或部门，以确保他们向残疾人提供职业康复服务”。

1.6 致力于职业康复的第一部国际劳工组织《建议书》

有关残疾人问题的最重要的文书之一就是于 1955 年通过的国际劳工组织《职业康复(残疾人)建议书》(第 99 号)。在第 159 号《公约》和第 168 号《建议书》通过前的近三十年里，这一国际文书一直充当所有有关残疾人职业指导、职业培训和安置问题的国家立法和实践的依据。

该《建议书》所使用的“残疾人”定义与国际劳工组织目前所使用的定义基本相同(见 3.11.1)，它是建立在早期一些文书中有关(例如)职业培训主流化、机会平等、同工同酬和鼓励研究等重要条款基础之上的。与雇主和工人组织密切合作，扩大残疾职工就业机会的方法包括：吸纳一定数量残疾人

制度、保留工作岗位、建立合作社和福利工厂。国际劳工组织在提供技术咨询援助，组织国际经验交流，和包括对康复职工进行培训在内的其他形式的国际合作中的作用在《建议书》中得到明确阐述。该《建议书》还包括有关残疾儿童和未成年人的特殊条款。

1.7 国际劳工组织 1958–1968 年期间的更多文书

国际劳工组织 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号)及与之相伴的《建议书》概括性地介绍了促进就业机会和待遇平等的歧视政策。考虑到国际劳工组织先前对残疾人的关注，而这两部专门文书的禁止歧视理由中却未明确提到残疾人问题，这确实有点令人吃惊。而第 111 号公约事实上针对残疾人规定了“特殊措施”：“凡会员国经与有代表性的雇主组织和工人组织（如存在此种组织）协商，得确定为适合某些人员特殊需要而制定的其他专门措施应不被视为歧视，这些人员由于诸如性别、年龄、残疾、家庭负担，或社会或文化地位等原因而一般被认为需要特殊保护或援助。”（第 5 条第 2 款）。

鉴于技术变革对就业产生的影响，国际劳工组织于 1965 年就成员国在残疾人康复和新形式就业培训过程中所使用的技术问题，发布了一项《关于残疾人职业康复的决议》。

国际劳工组织对残疾职工的不断关心还体现在该组织 1967 年《残疾、老年和遗属津贴公约》(第 128 号)的要求之中，即在规定的条件下，会员国应该，

- a. 设置一些康复服务设施以培养残疾人尽可能恢复以往工作或如不可能则另谋尽可能适合他们能力和才干的职业；和
- b. 采取一些旨在安排残疾人适当就业的措施。

国际劳工组织希望改进职业康复政策和消除对残疾人就业一切歧视的决心于 1968 年 6 月 24 日在国际劳工大会得到了证明，会上通过了一项有关残疾职工的决议，该决议要求总干事开展适当的研究，从而使国际劳工大会能够就可能修订 1955 年的《(残疾人)职业康复建议书》(第 99 号)或可能通过一项新的国际文书问题进行审议。

1.8 国际公约

1966年12月，联合国大会通过了两项重要公约，一项是《经济、社会和文化权利国际公约》(ICE-SCR)，另一项是《公民及政治权利国际盟约》(ICCPR)。这些公约与《世界人权宣言》一起(见上文1.3节)，构成了国际人权法案。

经与国际劳工组织密切合作起草的《经济、社会和文化权利国际公约》中包含了许多有关工作和平等就业机会的重要条款：

第六条：一、本公约缔约国承认人人有工作的权利，包括人人应有机会通过本人自由选择或接受的工作谋生的权利，缔约国将采取适当步骤保障这种权利。

二、本公约缔约国为求充分实现此种权利而须采取的步骤，应包括技术与职业指导及训练计划，以及政策与技术，以便在保障个人基本政治与经济自由之条件下，取得经济、社会及文化之稳步发展以及充分之生产性就业。

第七条：……缔约国承认人人有权享受公平与良好的工作条件，尤须要确保：最低限度给予所有工人以下列报酬：

(甲) 最低限度给予所有工人以下列报酬：

(1) 获得公平的工资，同工同酬，不得有任何区别，尤须保证妇女之工作条件不得次于男子，且应同工同酬；

(2) 维持本人及家属符合本公约规定之体面生活水平；

(乙) 安全和卫生的工作条件；

(丙) 人人有平等机会于所就职位升迁至适当之较高等级，不受年资才能以外其它考虑因素之限制……；

该公约还保障了教育权（第13条）。

《公民及政治权利国际盟约》虽然没有明确载明有关就业的条款，但它包括一项重要的禁止歧视条款：“法律面前人人平等，且应受法律平等保护，

不受任何歧视。在此方面，法律应禁止任何歧视，并保证人人享受平等而有效之保护，以防因种族、肤色、性别、语言、宗教、政见或其它见解、民族本源或社会阶级、财产、出生或其它身份而生之歧视”（第2条）。

尽管这两项国际公约在禁止歧视理由中都没有明确提到残疾，但它却含在“其他身份”一词中（联合国经济、社会和文化权利委员会，第5号《一般性评论》）。

1.9 联合国《智力迟钝者权利宣言》

1971年，联合国大会宣布了《智力迟钝者权利宣言》（1971年12月20日第2856（xxvi）号决议）。该《宣言》申明，智力迟钝者与其他人一样具有同等权利。具体地说，他们有权受到可以发展其能力和最大潜能的教育、训练、康复及指导；有权享有经济的安全和适当的生活水平，并有权充分发挥其能力，进行生产工作或从事任何其他有意义的职业。

1.10 国际劳工组织人力资源开发方面的文书

国际劳工组织1975年《人力资源开发公约》（第142号）呼吁缔约国制定与就业有密切联系的全面和协调的职业指导和职业培训政策和方针，特别是通过公共就业服务机构完成这些活动。包括继续就业信息在内的职业指导体系将得到扩大，从而保证向包括残疾人在内的所有人提供全面的信息和最广泛的可能的指导。

与之相伴的《建议书》（第150号）非常详细地明确阐述了应该如何履行第142号《公约》中各项条款的问题。残疾人应该参与为大众提供的主流职业指导和职业培训计划，或如果这种做法不可取，则应该让他们参与那些专门调整过的计划。该《建议书》建议，应该尽一切努力教育公众、雇主和工人，使其了解需要向残疾人提供指导和培训以便使他们能够找到合适的工作岗位，他们中的一些人可能需要工作岗位上的调整，以及他们在就业中可能需要得到特殊扶持。让残疾人尽可能地在正常工作环境中融入生产性的生活。

1.11 国际劳工组织呼吁开展全面运动

国际劳工组织在 1975 年 6 月 24 日通过的《决议》非常简短，但尤其重要，原因有几点。在谈到康复国际已经宣布 1970–1979 年为“康复十年”的事实时，这个关于残疾人职业康复和融入社会的决议承认公众对需要采取特殊措施促进残疾人融入社会的认识在不断提高，对太多的残疾人（他们中的大多数生活在发展中国家）工作机会非常有限的现实表示遗憾，并呼吁所有公共当局和雇主及工人组织在最大限度范围内增加残疾人完成、获得和保留在适当工作岗位的机会。《决议》还呼吁各国与联合国、联合国的专门机构及国际、区域和非政府组织进行合作与协调，开展一场全面的运动帮助残疾人职业康复和融入社会。该运动除其它事项外，最终尤其要形成“国际残疾人年”和《残疾人问题世界行动纲领》。

1.12 联合国《残疾人权利宣言》

联合国大会于 1975 年底宣布了《残疾人权利宣言》（1975 年 12 月 9 日第 3447 号（xxx）号决议）。该《宣言》重申，残疾人享有的公民权利和政治权利与其他人一样，尤其是享有受教育、职业培训、咨询和职业介绍的权利，获得和保留就业岗位的权利或从事有用处的、生产性的、有报酬工作的权利。《宣言》宣布，所有残疾人都应享有这些权利，且不得基于性别或其他理由进行歧视。

1.13 “国际残疾人年”

1976 年 12 月 16 日，联合国大会宣布 1981 年为“国际残疾人年”，其主题是“充分参与和平等”（第 31/123 号决议）。截至 1981 年底，大会敦促各会员国尽力加强和巩固国际残疾人年的成果，以确保残疾预防、康复和残疾人全面融入社会。大会还敦促秘书长、各专门机构和联合国其他机构采取或加快业已存在的实施措施，以增进残疾人在这些机构内所有级别上的就业机会（1981 年 12 月 8 日第 36/77 号决议）。

1.14 联合国《世界行动纲领》(WPA)和“残疾人十年”

一年后，联合国大会通过了《关于残疾人的世界行动纲领》(1982年12月3日第37/52号决议)，该《行动纲领》强调，各国应承担主要责任，推动关于残疾预防、康复和实现残疾人充分参与和平等目标的有效措施，并强调国际行动的方向应是协助和支持各国在这方面的努力。大会还在这一天宣布1983年-1992年期间为“联合国残疾人十年”，并鼓励各会员国利用这个期间执行该《行动纲领》(1982年12月3日第37/53号决议)。

该《世界行动纲领》包含三个总体目标——预防、康复和机会平等。机会平等的定义是：

“机会平等是指要使整个社会体系能为人人所利用，诸如物质和文化环境、住房和交通、社会服务和保健服务、教育和就业及包括体育运动和娱乐设施在内的文化和社会生活。(第12段)”

该《世界行动纲领》声明，“事实表明：决定残疾对于一个人日常生活影响的主要因素是环境”(第21段)；它概括了从护理/福利方法向社会/权利方法之转变。³

1.15 国际劳工组织第159号公约

可以忆及，国际劳工组织早在若干年前就已经建议就可能修订1955年《(残疾人)职业康复建议书》(第99号)，或可能通过一项新的国际文书(见上文1.6节)问题进行审议。第99号《建议书》虽然与《公约》没有什么联系，但它在影响国家立法和实践过程中却起着重要作用。劳工局总干事在其1964年《报告》的评论意见中肯定了该《建议书》的这种作用，其大意是，尽管《公约》规定了义务，但在某些领域，“可获广泛接受的标准在实践中可能会比无法同样广泛获接纳的义务更有效”(国际劳工组织，1998年，第4页)。

³ 传统的对待残疾问题的方法是将残疾看作是当事人的问题。政策反应往往是，主要通过医疗康复和/或提供护理/福利扶持的方式，尽力减少或消除残疾。另一方面，机会平等承认当社会不能向其所有成员提供平等参与的机会、行使其应享有的平等权利机会时，社会就丧失了其社会机能。

建立在国际年的“充分参与和平等”主题和《世界行动纲领》的目标基础之上，国际劳工组织于 1983 年通过了《(残疾人)职业康复和就业公约》(第 159 号)和第 168 号《建议书》。《公约》要求缔约国，根据国家条件、实际情况和可能，制定、实施并定期回顾涉及残疾人职业康复和就业的国家政策。第一条第 2 款再次强调了充分参与的问题，该款将职业康复的目的描述成：使残疾人能获得和保持合适的职业并得以提升，“从而促使其融入社会或重新融入社会”(重点强调)，被突出的措辞成为对第 99 号《建议书》的补充。《公约》的第四条对“平等”的目标进行了阐述：

上述政策应以残疾工人与一般工人机会均等的原则为基础。应尊重男女残疾工人的机会和待遇均等。为落实残疾工人与其它工人机会和待遇均等而采取的特殊积极措施，不应视为对其它工人的歧视。

对男女残疾人的明确承认将会引起重视。《公约》对将在国家一级采取执行此政策的行动做出了规定。正如第 99 号《建议书》在 30 年前所做的那样，它还提醒各会员国，不仅需要提供有关服务，而且还需要从帮助残疾人不断发展的角度出发来审视残疾人问题。平等的主题贯穿于第 168 号《建议书》：例如，

- 残疾人应该在获得、保留就业和升迁方面享有平等的机会和待遇，并且应该尽可能地考虑残疾人自己的选择及其岗位的适合性(第 7 条)；
- 在向残疾人提供职业康复和就业帮助过程中，应该尊重男女残疾工人机会和待遇平等原则(第 8 条)；
- 应该根据适用于一般工人的就业和薪酬标准，采取措施，增加残疾人的就业机会(第 10 条)。

该《建议书》提醒各会员国，这些措施应该包括“对工作场所、工作设计、工具、机械和工作组织进行适当调整”，从而为培训和就业提供便利。鉴于当时在国家及在国际级别上开始出现的从“护理”向“权利”模式的不断转变，《建议书》明确指出，应该向残疾人告知“有关其在就业领域的权利和机会”(第 16 条)。

1.15.1 监督第 159 号公约的执行情况

国际劳工组织公约和建议书实施专家委员（CEACR）是负责定期监督会员国遵守其与标准相关义务的两个监督机构中的一个。（另一个常规监督机构是大会标准实施委员会。）公约和建议书实施专家委员会的成员都是来自世界各地、具有技术能力和独立身分的公证人士遴选出来的，由国际劳工组织理事会以个人身份任命，任期三年，可以连任。公约和建议书实施专家委员会的责任是对会员国就其为履行已批准《公约》之条款所采取措施做出的定期报告进行审查。

在其关于第 159 号《公约》和第 168 号《建议书》各项条款执行情况进行普查后所做的报告（国际劳工组织，1998 年）中，公约和建议书实施专家委员会评论说，残疾人就业中的机会平等和待遇平等原则需要在全世界竞争和放松劳动力市场管理为特征的环境中得到特殊关注，并且强调《公约》适用于所有会员国：

第 159 号《公约》是一项促进性公约：它树立了目标并为实现这些目标规定了需要遵守的基本原则。因为其关于实现目标的条款非常灵活，所以可以适当考虑各国当时的情况。不管各会员国在残疾人职业康复和就业活动中已经达到什么阶段，这些条款都可以适用于所有会员国。

在回顾政府与社会合作伙伴之间协商的根本重要性时，该委员会强调说，与残疾人代表组织（DPOs）在职业康复和就业问题上的协商是协商进程中的一个关键因素。它继续强烈敦促会员国应推动成立真正残疾人代表组织的工作，并为这些组织与职业康复所涉及的行政和技术机构之间交流意见提供便利。

委员会注意到各国政府没有就生活在农村地区和边远社区中的残疾人的情况提供详细情况，表示，这些人由于其残疾和得不到社会向普通人口及向生活在城市中心区的残疾人提供的服务而受到双重影响，并且强调了社区康复（CBR）计划在方便一些残疾人融入其社区经济和社会生活过程中起着重要作用。

在谈到各国对待残疾人问题正在向利用一般性服务（这些服务包括适用于普通人的职业指导、培训、安置、就业和其他相关服务等）方向发展这一总体趋势时，委员会强调说，这一主流化进程为转变有关残疾人在工作生活和社会生活中地位和作用的消极思想和态度起到了相当大的作用。

在最后的评论中，委员会强调，《公约》条款和第 168 号《建议书》中措施的实施未必需要巨大的资源，而是取决于各利益相关方的努力。鉴于此，以及两项文书都考虑到各国情况和条件呈多样性，委员会敦促尚未批准《公约》的会员国批准该《公约》。

1.16 欧洲联盟关于残疾人就业的建议书

前欧洲经济共同体（欧共体 EEC）（现为“欧洲联盟”（欧盟 EU））的最初六个成员国——比利时、法国、德意志联邦共和国、意大利、卢森堡和荷兰——具有相对类似的社会制度和经济发展水平，并且它们没有将社会政策看成是潜在分歧的主要问题。因此，在 1957 年至欧共体于 1973 年第一次扩大（丹麦、爱尔兰和英国加入）期间，社会政策不是当务之急。但有两个问题例外：工人的自由行动和机会平等。但是，机会平等立法的焦点主要在于性别平衡。随着希腊于 1981 年和西班牙及葡萄牙于 1986 年加入欧洲共同体，对需要积极社会政策的关注增加了。

在 1997 年《阿姆斯特丹条约》之前，部长理事会没有的正式的权限通过关于残疾问题的法律措施，但这并没有妨碍它通过不具有约束力的《建议书》和决议（请见德根纳和奎因，2000 年，第 94 页及以下）。⁴ 1986 年，通过了一项《建议书》，敦促委员会“采取适当措施，增加残疾人在就业和职业培训领域中的公平机会”。

⁴ 与欧洲委员会不同的是，欧洲共同体条约为欧洲联盟各机构提供了能够施加于会员国的法律权利。使用的法律有两类：《规约》直接和自动生效；《法令》一般允许会员国自行酌定实施办法，并且通常允许在多年之后再充分实施。另外还发表《建议书》和《决议》，但都没有约束力。

1.17 拟议的联合国公约

“在‘联合国残疾人十年’中期审查〈关于残疾人的世界行动纲领〉执行情况的全球专家会议”于1987年在斯德哥尔摩召开。会议建议，应该形成一种指导性原则，指明未来几年的行动优先领域，并且提议，这种原则的基础应该是承认残疾人的权利。会议建议联合国大会为起草一项有关消除对残疾人的一切形式歧视的国际公约召开一次特别会议，以便在“十年”结束时由各国批准这部公约。意大利政府编写了公约提纲草案，并在第四十二届联合国大会上提交给大会。瑞典政府在第四十四次联合国大会上就公约草案问题作了进一步陈述。但在这两次大会上，都没有能就公约是否适合达成一致。许多代表认为，现有的人权文件似乎已经保证了残疾人与其他人享有同样的权利（联合国，1994年）。

1.18 欧洲委员会：关于残疾人康复的一致性政策

欧洲委员会可能是最著名的《建议书》是关于残疾人问题的，由部长委员会在1992年4月9日通过。《建议书》（第R92号），关于残疾人康复的一致性政策》，其内容比标题更全面。事实上，该《建议书》的副标题《供各国当局参考的示范性康复和融合计划》可能是对该文件更准确的描述。其内容包括有关预防和卫生教育，教育，职业指导和培训，就业，社会融合和环境，社会、经济和法律保护，人员培训，信息，统计和研究等具体章节。

1.19 “亚洲及太平洋残疾人十年”

到目前为止，亚洲及太平洋地区拥有世界上最大数量的残疾人口。他们中的大部分人都是穷人，没有人了解他们的需求，没有人重视他们的权利。1992年4月，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（简称亚太经社会，ESCAP）表示需要做更多的工作，并应建立在联合国“十年”所取得的成果基础之上，宣布1993年至2002年期间为“亚洲及太平洋残疾人十年”（UNESCAP第48/3号决议）。三十三个国家的政府共同支持该项决议，并鼓掌通过。1992年12月，在发起“亚洲及太平洋残疾人十年”的会议上通过

了《亚洲及太平洋地区残疾人充分参与及平等宣言》和《1993–2002 年亚洲及太平洋残疾人十年行动议程》。1993 年 4 月，委员会通过了该《宣言》和《行动议程》(UNESCAP 第 49/6 号决议)。培训和就业成为行动议程框架内主要政策类别之一 (ESCAP, 1994 年)。

亚太经社会“承认自‘亚洲及太平洋残疾人十年’开始以来，虽然行动议程项下的所有二十个政策类别已经取得了明显的全面进步，但所取得的成就并不平均，各国在国家协调和立法领域内取得了重要成就，并且在致残原因的预防、康复服务、使用已建环境和成立残疾人自助组织等领域内已经取得进展，但儿童和未成年残疾人接受教育的比例仍然非常低，并且意味着执行《行动议程》存在次区域差异”，于 2002 年 5 月 22 日通过了 UNESCAP 第 58/4 号决议：“21 世纪，在亚洲和太平洋地区，为残疾人建立一个包容、无障碍和基于权利的社会，由此将“亚洲及太平洋残疾人十年”再延长一期，即 2003–2012 年。

1.20 联合国《残疾人机会均等标准规则》

联合国大会于 1993 年 12 月 20 日通过了《残疾人机会均等标准规则》(第 48/96 号决议)。

经济社会委员会在其向联合国大会提交的决议 (第 A/C 3/48/C.3 号决议，1993 年 10 月 1 日) 中对《规则》进行了如下描述：

尽管这些规则没有强制性，但如果众多具有尊重国际法则意愿的缔约国适用这些规则，那么它们就会成为国际习惯规则。这些规则是以缔约国名义采取行动保证机会均等的强大道德和政治承诺，表明了责任、行动与合作的重要原则，指出了对生活质量和实现充分参与和平等目标会产生影响的重要领域。这些规则向残疾人及其组织提供了决策和行动的工具，为缔约国、联合国和其它国际组织之间的技术和经济合作提供了基础 (第 6 页)。

《规则》包含 22 条，范围包括从提高到国际合作。就业问题包含在第 7 条规则中：

各国应确认残疾人须能在特别是就业领域享有人权的原则。无论在农村或在城市，它们必须在劳动力市场上享有从事生产性有偿就业的同等机会。

1. 就业领域的法律和条例不应歧视残疾人，不应对它们的就业设置障碍。
2. 各国应积极支持残疾人参加公开的就业。可以透过各种措施实现这种积极支持，诸如职业培训、奖励性的定额办法、预留名额或分配就业、向小型企业发放贷款或补助金、向对雇用残疾工人的企业授予独家合同或优先生产权利、税收优惠、履约补贴或提供其他技术或财政援助。各国应鼓励企业雇主为安排残疾人工作做出合理的调整。
3. 各国行动计划应包括：
 - (a) 采取措施，妥善设计和改造工作场所和楼房，使之对各种残疾人无障碍；
 - (b) 支持使用新技术，研制和生产辅助器材、工具和设备，并采取措施，使残疾人能够获得这些器材和设备，以便它们能够获得和保持就业；
 - (c) 提供适当的培训、安置和不间断的扶持，如个人协助和传译服务。
4. 各国应发起支持旨在提高群众认识的宣传活动，务求消除对残疾工人的不良态度和偏见。
5. 各国以雇主身份，应为残疾人在公共部门的就业创造有利的条件。
6. 国家、工人组织和雇主应共同合作，确保公平的招聘和晋升政策、就业条件、工资标准、为防止工伤和损伤而改进劳动环境的措施以及对工伤者的康复措施。
7. 任何时候，目的都应是使残疾人能在公开的劳动力市场上获得就业。对于无法在公开就业中满足需要的那些残疾人，组织小型的保护性或扶持性就业形式也许是一种选择办法。重要的是，应评估此种计划的质量，看其有无重要作用，是否足以为残疾人提供机会以利于在劳动力市场上获得就业。

8. 应采取措施使私营部门和非正规部门的培训和就业计划把残疾人包括在内。
9. 国家、工人组织和雇主应与残疾人组织共同合作，采取一切措施为残疾人创造培训和就业机会，包括为残疾人安排灵活性工作时间、非全日制工作、协作作业、自营职业和相应的照料（联合国，1994 年，第 25-27 页）。

《规则》规定，任命一名特别报告员监督实施情况，并向联合国社会发展委员会提交报告。特别报告员，或必要时秘书处，可向国际专家组咨询，以便获得有关宣传、执行和监督《规则》的建议或反馈情况。

大会未能就制定《残疾人权利公约》达成一致，取而代之的是，通过了没有约束力的《标准规则》，对此，必定有人感到失望。例如，德根纳和奎因（2000）认为《标准规则》是“补偿性替代措施”（第 18 页）。而当时的“预防歧视和保护少数小组委员会”特别报告员杜蓬把建立一个国际机构或机制来监督尊重残疾人人权的情况称为“非政府组织最珍视的宗旨之一”。他在 1993 年《标准规则》最终定稿时写道：

尽管在整个十年中已经采取了许多行动，并且已经在残疾人问题的许多方面取得了宝贵成果，但我们还是要说，残疾人会在这一时期结束时发现，他们在法律上的地位比难民、妇女、迁徙工人等其它弱势群体更加不利。一套具有约束力的规则为后者提供保护，如《消除对妇女一切形式歧视公约》、《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》等。另外，这些《公约》都已建立了具体的保护机制：消除对妇女歧视委员会和保护所有迁徙工人及其家属权利委员会负责监督遵守《公约》的情况……当某种侵权情况发生时，并没有明确的机构负责监督尊重残疾人人权的情况或采取行动，无论是秘密的，还是公开的。可以说，残疾人与其它人一样，受一般性规范、国际公约、区域公约等的同等保护。尽管这是事实，但它与其它弱势群体不一样却同样是事实，因为没有有一个国际监管机构向他们提供特殊和具体保护（杜蓬，1993 年，第 40-41 页）。

1.21 《维也纳宣言》

世界人权大会于 1993 年 6 月 25 日通过的《维也纳宣言和行动纲领》强调了一切人权都是普遍的、不可分割的、相互依存的和相关联的事实。《宣言》指出（第 22 条），“需要特别注意确保残疾人不受歧视、平等地享有一切人权和基本自由，包括积极参与社会的各个方面”。《宣言》强调（第 64 条），残疾人的平等机会应得到保证，为此一切排除或限制他们充分参与社会、由社会情况决定的障碍，无论这些障碍是身体、财政、社会抑或心理上的，都应予以消除（联合国大会第 A/Conf. 157/23 号决议，1993 年 7 月 12 日）。

1.22 监督与残疾人有关的《经济、社会和文化权利国际公约》

截至 1994 年底，联合国经济、社会和文化权利委员会（UN CESCR）下发的一项提示通知称，尽管国际劳工组织和联合国在过去数年里通过了许多国际文书，但《经济、社会和文化权利国际公约》（ICESCR）的缔约国却很少关注确保残疾人充分享有相关权利（第 5 号《一般性评论》）。委员会认为，《公约》中缺少明确的与残疾人相关条款的原因是：在先前起草《公约》的二十五年里，对明确解决这一问题的重要性缺乏认识，而不应仅仅是暗示。委员会还注意到，更近一段时间以来，有许多国际人权文书都已专门提及这一问题，其中包括：

- 《儿童权利公约》（第 23 条）
- 《非洲人权和人民权利宪章》（第 18 条第（4）款）；
- 《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》（第 18 条）。

委员会提醒各国政府，对导致伤残的情况予以补偿和承担残疾所带来的后果的最终责任是落在他们肩上的。委员会指出，在教育、就业、住房、交通、文化生活和进入公共场所及接受公共服务领域，给予残疾的歧视影响尤其严重。至于与《公约》第 6 至 8 条中所载与就业有关的权利，委员会认为，就业领域是歧视问题既突出又长期存在的一个领域。在大部分国家，残疾人

的失业率比其它人的失业率高两到三倍。残疾人大多从事低收入工作，没有什么社会和法律保障，并且经常被隔离在主流劳动力市场之外。正如国际劳工组织经常指出的，有形障碍如不便利的交通、住房和工作场所通常是残疾人不能被雇用的主要原因。委员会希望各国注意国际劳工组织已经制定的重要而全面的文书，尤其包括第 159 号《公约》，并敦促《公约》的各缔约国考虑批准该项《公约》。

委员会指出，各缔约国在寻求履行其在《公约》项下对残疾人的义务过程中所使用的方法基本上与其它义务相关的方法相同。包括需要通过定期监督，弄清在有关国家内现有问题的性质和范围；需要采用经过适当量身定制的政策和计划来解决相应的问题；需要在必要时制定禁止歧视并消除现有的歧视性立法；需要制定预算条款，或在必要时寻求国际合作与帮助。为使一些发展中国家能够履行其在《公约》项下的义务，国际合作可能是尤其重要的因素。

委员会尤其关注残疾妇女的境遇：“残疾人有时被作为无性人对待。因此，残疾妇女受到的双重歧视的问题总是被忽略。尽管国际社会经常呼吁尤其关注她们的境遇，但在‘十年’中所作的工作却很少”。委员会敦促各缔约国改善残疾妇女的境遇，应在今后高度优先重视执行基于经济、社会和文化权利的计划。

享有“公平与良好之工作条件”的权利（《公约》第 7 条）适用于所有残疾工人，无论是在公开劳动力市场中工作，还是保护性就业。加入工会的权利（第 8 条）同样适用于所有残疾工人。社会保障和收入维持计划对残疾人尤其重要。委员会还谈到联合国《标准规则》问题，该《规则》规定，各国应确保向那些由于残疾或与残疾人有关的原因而暂时丧失了收入或减少了收入，或得不到就业机会的残疾人提供适当的收入扶持。这种扶持应该满足残疾人的特殊需要以及与残疾有关的开支。委员会补充说，这种扶持还应该尽可能负担护理残疾人的人员的开支（一般为女性）：由于他们所承担的角色，通常都需要经济资助。

1.23 《哥本哈根宣言》

社会发展世界问题世界峰会于 1995 年 3 月通过的《哥本哈根宣言》和《行动纲领》承认，构成世界上最大少数群体之一的残疾人，常常被迫遭受贫困、失业和社会隔离。关于就业问题，各国元首和政府首脑在峰会上表态，尤其要把创造就业条件、降低失业率和促进适当和充分的有酬就业作为政府战略和政策的核​​心，充分尊重工人的权利，并向包括残疾人在内的处境不利群体和个人予以特别关注。《宣言》从头到尾一直在强调消除一些形式的歧视，并且《行动纲领》还包括“采取有效措施，结束所有对残疾人的法律上和事实上的歧视”（第 1 段第(i)）。具体到就业问题，《纲领》规定，拓宽残疾人就业机会的范围需要：

保证法律和法规不歧视残疾人；

采取主动措施，如组织扶持服务，制定奖励计划和支持自助计划和小型企业；

对工作场所进行适当的调整，以便接纳残疾人，包括为此促进技术革新；

为有需要的残疾人开发其他就业形式，如扶持性就业；

对残疾人参与劳动力市场固有一些消极的看法，提高社会公众认识了解这种消极态度所产生的影响（第 62 段）。

《宣言》和《行动纲领》经常提到需要实现男女平等和公平问题，包括男女残疾人。在工作 and 就业范畴内，《宣言》的缔约方承诺：

- 推动在态度、结构、政策、法律和实践方面的转变，以便消除家庭和社会中对人类尊严、平等和公平的一切障碍，并推动城市和农村妇女和残疾女性充分和平等地参与社会、经济和政治生活，包括参与公共政策和计划的制定、实施和后续行动（承诺 5(a)）；
- 推动和实现普遍和公平接受优质教育的目标……尤其努力纠正与社会条件有关的不平等现象，并且不得因为种族、民族血统、性别、年龄或残疾而区别对待（承诺 6）；

- 保证残疾人获得康复和其他独立生活的服务和辅助性技术，从而使他们能够获得最大幸福、独立并充分参与社会活动（承诺 6n）。

《行动纲领》承认，赋予权利和参与是民主、和谐与社会发展的必要条件，性别平等和公平及妇女充分参与所有经济、社会和政治活动是绝对必要的：“必须消除那些限制妇女获得决策、教育、卫生保健服务和生产性就业的障碍……”（第 29 页）。

《纲领》呼吁各国政府提高劳动和就业质量，尤其通过

- 遵守并充分履行其所承担的人权义务；
- 保护和促进尊重工人的基本权利，包括结社自由、组织和集体谈判的权利，同工同酬和禁止就业歧视，并充分实施其缔结的国际劳工组织公约（第 3 章，第 54 页）。

1.24 欧盟禁止歧视条约的修正

在欧盟内部，残疾人问题已经在很大程度上被看作是一个社会政策问题。欧洲联盟委员会在 1994 年发表的社会政策《白皮书》中（欧委会 EC，1994 年）：

- 承认，需要在欧洲联盟政策内确立平等机会的基本权利；
- 表示，欧盟将通过适当的机制，确保在有关立法计划和举措中考虑残疾人的需求；
- 表示，欧盟将制定一项适当文书，拥护联合国《残疾人机会均等标准规则》；
- 承诺，欧盟将根据其雇用残疾人的个性化政策和做法，制定一部行为准则；
- 表示，在下次有机会审查欧盟创立条约时，必须认真考虑制定具体标准，打击以残疾为理由的歧视。

1996 年 12 月 5 日，欧盟社会理事会通过了一项《决议》，重申各成员国致力于：

- 以联合国《标准规则》为基础的原则和价值观；
- 以欧洲委员会 1992 年《决议》为基础的想法，即制订关于残疾人康复的连贯性政策（见第 1.18 节）；
- 以机会平等的原则制定康复领域的全面政策；
- 避免或消除以残疾为由进行任何形式歧视的原则。

另外，政府间会议（IGC）（基本上就是欧盟成员国政府首脑审视欧盟条约的会议）于 1996 年 12 月同意在条约修订文本中加入一新的条款，禁止基于若干理由的歧视，包括残疾。但在 1997 年《阿姆斯特丹条约》中最终通过的是在政府间会议上已经达成一致意见的、却打了折扣的版本：

……在全体一致的情况下，按照委员会的建议并在征求欧洲议会意见之后，理事会可采取适当行动，打击基于性别、种族或民族血统、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的歧视（第 13 段）。

尽管作为向正确方向迈进的重要一步而受到普遍欢迎，但修正文本（尤其是要求全体一致和条款的可选择性方面）还是远远没有达到许多人的期望。

1.25 欧洲理事会：《欧洲社会宪章》

《欧洲社会宪章》涉及的是经济和社会权利。原始《宪章》是在 1961 年开放签署，并于 1965 年生效。欧洲理事会于 1988 年对《宪章》进行了补充，并于 1966 年对《宪章》进行了广泛修订（本文所引用的内容都出自《宪章》1996 年修订版）。在制定《宪章》的过程中，欧洲理事会尤其重视国际劳工组织的工作及其所采取的措施。

第一部分列出了各缔约国承诺接受的一般原则。这些原则包括每个人都享有使用适当设施获得职业指导的权利（第 9 条）和职业培训的权利（第 10

条)；残疾人独立、社会融入和参与社区生活的权利(第15条)，以及每个人享有受保护免受贫困和社会排斥的权利(第30条)。

第二部分列出缔约国在第一部分的所有31条项下所承担的义务，该部分对一百多个领域的权利保护做出了规定。例如，第15条内容如下：

为了保证残疾人(无论其年龄大小，无论其残疾的性质和起因是什么)有效行使独立、社会融入和参与社区生活的权利，缔约国尤其保证：

1. 采取必要措施，尽可能在一般计划框架内向残疾人提供指导、教育和职业培训，如很难做到，应通过公共或私人的专业机构执行；
2. 采取一切措施鼓励雇主在正常工作环境中雇用和保留残疾人就业以并根据残疾人的需要调整工作环境，来推动残疾人就业。如以上情况因残疾而无法实现，则应根据残疾人的残疾程度，安排或创造保护性就业。在某些情况下，这些措施可能需要求助于专业化的安置和支持服务；
3. 促进残疾人充分融入社会和参与社区生活，尤其是通过各项旨在帮助残疾人克服通信和行动障碍，并使残疾人能够享用交通、住房、文化活动和休闲的措施，包括技术支持。

尽管标题是《欧洲社会宪章》，但这确实是一个具有法律约束力的条约。不过，受保护的权利的数量取决于缔约国是否已经批准了原始《宪章》、1988年的《附加议定书》或1996年的《宪章修正案》。例如，在1996年《宪章》第三部分项下，缔约国必须同意受第二部分中所列9条中至少6个条款的约束。第15条未包括在这个“核心”清单之内。另外，缔约国必须同意受其所选的额外数量的条款或第二部分中编号段落的约束，条件是其受约束的条款或编号段落的总数不低于16条或63个编码段落。只批准了原始《宪章》的缔约国最低只受7条核心条款中的5条以及至少5条其它条款或45个段落的约束。

虽然缔约国所是“按菜单点菜”的特殊方式承担义务，但《欧洲社会宪章》仍然是一项宝贵的条约，应该鼓励更多的成员国批准该项条约。非政府

组织尤其需要更多的了解其在促进和提高残疾人权利方面的潜力（见肯尼亚 1997 年；欧洲理事会，1997a，1997b）。

1.26 美洲公约

《美洲消除对残疾人一切形式歧视公约》于 1996 年 6 月通过。该《公约》不包括权力。它是第一个对歧视残疾人问题进行定义的区域性条约。在该《公约》中，“歧视残疾人”一词指的是：在现在或过去的残疾、残疾记录基础上，具有削弱或损害残疾人认识、享用或行使其人权和基本自由的作用或目标的任何区别、排斥或限制。（第 1.2 节 a 款）。

1.27 “非洲残疾人十年”

“非洲残疾人十年”（1999 年–2009 年）是由非洲统一组织（非统组织）国家元首和政府首脑于 2000 年 7 月宣布的。出席 2002 年 2 月“泛非十年问题大会”的与会者全体一致地通过了一项《洲际行动计划》。该《行动计划》的意图是在实现“非洲残疾人十年”的目标（非洲残疾人的充分参与、平等和赋予残疾人权利）过程中向非洲统一组织的各成员国和政府提供指导。该《行动计划》中包括各成员国为实现推动残疾人参与经济和社会发展进程的目标，以及保证和提高残疾人获得培训和就业机会可以采取的各种措施。

1.28 《欧洲联盟基本权利宪章》

《欧洲联盟基本权利宪章》是在 2000 年 12 月尼斯（Nice）欧洲峰会上宣布的。该《宪章》在欧洲联盟历史上第一次全方位阐述了所有欧洲公民及所有居住在欧盟的人民（包括残疾人）的公民、政治、经济和社会权利。在工作 and 就业方面，最相关的条款有：

- 人类尊严的权利（第 1 条）；
- 接受教育、获得职业培训和继续培训的权利（第 14 条第 1 款）；
- 对从事工作和自由选择或接受职业的权利（第 15 条第 1 款）；

- 禁止基于残疾在内的任何理由的一切歧视（第 21 条）；
- 必须在所有领域保证男女平等，包括就业、工作和报酬（第 23 条）；
- 残疾人从旨在保证其独立、社会 and 职业融入及参与社区生活的措施中受益的权利（第 26 条）；
- 获得免费职介服务的权利（第 29 条）；
- 根据社区法和国家法律和实践防止不合理安排的权利（第 30 条）；
- 享有尊重健康、安全和尊严的工作条件的权利（第 31 条第 1 款）；
- 享有社会保障福利和社会服务的权利（第 34 条第 1 款）。

已被推迟到将于 2004 年召开的下一届条约修订讨论会上做出。

该宪章本打算合并于《欧盟宪法》。2007 年 6 月，欧洲领导人同意由一部新的“改革条约”来替代拟制宪法。关于该宪章法律效力的决定需要等待对“改革条约”讨论的结果。

1.29 关于歧视问题的欧盟法令

欧盟社会事务部长于 2000 年底通过了一项新的关于就业中歧视问题的《欧盟法令》（欧盟，2000 年）。该《法令》禁止由于包括残疾在内的若干理由而进行直接和间接歧视，并且尤其适用于职业指导、职业培训、就业和工作条件，包括报酬方面的选择标准和招聘条件。重要的是，该《法令》规定，应提供“合理的便利”，这意味着雇主主要在必要时采取适当措施使残疾人能够获得、参与就业或在工作中获得提升机会，或提供培训，除非这些措施会对雇主造成“不相称负担”外。

关于年龄和残疾问题，《法令》允许成员国再花三年的时间（必要时可超过正常的三年时间）将《法令》转化成国内法律。所有这样做的成员国都必须就其执行《法令》的进展情况每年向欧洲联盟委员会汇报一次。

1.30 残疾妇女

一切人权都是普遍适用的，因此应该毫无保留地包括男女残疾人。人人人生而平等，并且同样享有对生活 and 福利、教育和工作、独立生活和积极参与全方位社会生活的权利。对男女残疾人的任何直接或间接歧视都是对其权利的侵犯。

残疾妇女更容易受到歧视，(1)因为她们是妇女，且(2)因为她们有残疾。许多残疾妇女还因为贫穷而受到更多歧视。残疾妇女受到的这种双重或三重歧视问题经常被忽略或没有受到关注，因为残疾人常被作为无性人对待。这个问题还因为缺乏有关其程度或影响方面的信息而在很大程度上被忽视。这种情况似乎没有得到改善。例如在 1993 年，联合国防止歧视和保护少数小组委员会当时的特别报告员就对“视野里完全找不到关于残疾妇女面临的具体问题的文献资料”表示失望（杜蓬，1993 年，第 20 页）。1993 年 12 月通过的《联合国残疾人机会均等标准规则》涉及到所有残疾人，无论其性别、种族、年龄等，但缺少直接提到性别问题的条款，联合国社会发展委员会特别报告员在向委员会提交的报告中对这一事实表示遗憾（联合国，2002 年，第 20 页）。

1998 年对已经批准和未批准第 159 号《公约》的国家执行第 159 号《公约》和第 168 号《建议书》情况第一次普查的报告就男女残疾工人之间的机会和待遇平等就业问题发表了简洁的评论：

残疾人在争取平等过程中面临着许多障碍。尽管男女残疾人都是被歧视的对象，但由于残疾妇女的性别和她们身患残疾，致使她们处于双重不利的被歧视境遇。残疾妇女可能比她们的男性同类更贫穷或贫困、文盲或缺乏职业技能，并且她们中的大部分人没有工作。她们能够获得的康复服务更少，她们更加可能得不到家庭或社区扶持，她们可能会因为残疾而经常遭受更大的社会隔绝。这种情况非常显著，而且，国际劳工局总干事也在 1981 年指出，贫穷的残疾妇女常常被彻底剥夺人权。（国际劳工组织，1998 年，第二章第一节第 114 段；另见国际劳工组织，1981 年。）

《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》缔约国有义务将关于残疾妇女

的信息加入其定期报告中（奎因和德根纳，2002年）。2001年抽取的一些报告样本中，几乎找不到描述残疾妇女遭受双重歧视的内容。

联合国《残疾人权利公约》（2006年）承认残疾妇女的特殊处境。公约缔约国承诺将承认“残疾妇女和女童受到多重歧视，因此应在这方面采取措施确保她们充分和平等地享受其所有人权和基本自由”。缔约国还承诺“采取一切适当措施确保妇女的全面发展、进步并提高妇女地位，目的是为确保他们行使和享受公约所载的人权和基本自由”（第6条）

1.30.1 残疾妇女的就业障碍

残疾人在进入公开劳动力市场的过程中通常都会遇到困难，但从性别角度来看，男性残疾人可能得到工作机会几乎是残疾妇女的两倍。例如，根据美国开展的一项研究，几乎42%的男性残疾人进入劳动力队伍，与之相比，残疾妇女的比例只有24%。另外，虽然有30%以上的男性残疾人拥有全职工作，但只有12%的残疾妇女获得全职就业。拥有全职工作的残疾妇女获得的报酬只有男性残疾人全职就业报酬的56%（鲍伊，1984年）。在加纳，只有3%的残疾妇女在劳动力市场中登记（1996年），印度的数字为0.3%（1991年），而菲律宾的数字为19%（1992年）。大部分残疾妇女都是在非正规部门就业（梅塞尔，1997年）。残疾妇女在工作时，经常会遇到雇用和提升标准不平等、培训和再培训机会的不平等、得到的信贷和其他生产性资源不平等、同工不同酬和职业隔离，并且她们很少能参与经济决策（国际劳工组织，1996年）。

全球总体趋势是，残疾妇女更不容易获得职业培训，参加康复计划的难度更大，更不容易获得平等培训机会，并且，如果她们成功地康复，更有可能只获得非全日制工作或者更糟糕的是——失业。在公众和康复顾问中，对残疾妇女的态度仍然坚持认为：残疾妇女是被动的、有依赖性，没有能力或兴趣从事某种通往就业的职业。研究表明，即使是在富裕国家，为帮助残疾人而设计的主要计划，如补充保障收入、残疾保险、职工抚恤金和职业康复、都因为妇女与劳动力市场参与的关系而对她们不利。不仅妇女得到的津贴种

类比男性少，而且金额也更低。另外，尽管她们需求更大，但残疾妇女从公共收入扶持计划中得到的却较少（穆德里克，1988 年）。

国际劳工组织公约和建议书实施委员会在其关于第 159 号《公约》和第 168 号《建议书》的普查报告中指出，各国政府提交的报告表明，大部分国家都在教育、培训和就业等领域实施了机会平等原则，不因种族、肤色、性别、语言或其他理由（如残疾）而区别对待。但总体趋势是已经制定了针对残疾人的特别举措，但并没有把残疾妇女作为一个需要扶持的弱势目标群体。结果就是，鉴于法律框架是性别中立的，很容易发生对残疾妇女歧视却又视而不见的情况。

为了打击在培训和就业领域对残疾妇女的歧视，国际劳工组织采取了一些措施，这些措施在若干标准、决议和政策声明中得以体现。最近一项关于国际劳工组织为女工采取行动的决议是在 1991 年通过的，该决议重申了本组织对女工的关注，包括残疾妇女在内。国际劳工组织第 159 号《公约》规定，应该尊重男女残疾工人的机会和待遇平等。《公约》可以用于消除在残疾妇女充分参与和融入社会主流和经济生活的道路上存在的障碍（国际劳工组织，1998 年，第 35–36 页）。

残疾妇女的特殊境遇问题还是没有得到充分解决。欧洲联盟委员会最近对残疾人就业政策的一项研究对这一问题总结道“性别概念还远没有在残疾政策中得到体现，并且关于就业政策对男女残疾人产生的不同影响的资料还很少”（欧委会，2000 年）。

1.31 教育和培训

人适应工作和工作适应人都是多层面的过程。国际劳工组织再一次特别强调了教育和培训所起的重要作用。2000 年的国际劳工大会又一次令人信服地提出了这些问题。大会强调了教育和培训对经济和就业增长及社会发展是必不可少的这一事实。

教育和培训是赋予人力量，改善工作质量和组织，提高公民的生产力，增加工人的收入，加强企业的竞争力，促进工作稳定和社会公平与融合的一种手段。因此，教育和培训是体面劳动的核心支柱。（国际劳工组织，2000 年，第三段）。

大会强调，教育和培训必须包括每一个人，并且必须切实地将具有特殊需求的人，包括残疾人作为目标。除了教育和培训之外，职业指导和咨询、工作安置服务、招聘和选择、教育和劳动力市场信息、工作设计、经济学、工作条件和报酬、态度和动机，都在整个就业过程中起到互相关联的作用，并且需要作为残疾人工作和就业政策的一部分予以考虑（对职业安置战略的具体建议和做法，见希伦和穆瑞，2003 年，以及穆瑞和希伦，2003 年）。

解决这些问题的重要性已经得到《残疾人权利公约》的承认。第 24 条广泛涉及教育问题，但包括缔约国的一项承诺，即确保残疾人也能够不受歧视在同他人平等的基础上获得职业培训、成人教育和终身学习的机会，确保提供适当的住房（第 24 条第 5 款）。第 26 条涉及疗育和康复，包括各缔约国承诺在就业等领域组织、加强和扩大综合性的疗育和康复服务和计划，并进一步加强这些服务机构的专业技术人员和工作人员的初级和继续培训。第 27 条涉及工作和就业，要求缔约国维护和促进工作权的实现，包括在就业过程中致残的人员，通过采取适当步骤，通过立法等，尤其使残疾人能够有效获得一般技术和职业指导课程、就业服务、职业培训和继续培训，并促进残疾人的职业和专业康复、工作保持和复工计划（第 27 条第 4 款和第 11 款）。

1.32 “欧洲残疾人年”

欧盟宣布 2003 年为“欧洲残疾人年”，其主要目的是为了提高人们对残疾人平等权利的认识，并促进残疾人充分和平等地享有这些权利。这一年通过各种会议、研讨会及其他活动，给残疾人及其代表组织提供了的一个特别的机会，强调应关切的问题和政策优先事项，。

在这一年里，欧洲委员会发起了一项宣传运动，告知雇主和工人残疾人

在工作场所的权利。2003年7月，欧盟成员国社会事务和就业部长们通过了一项决议，号召各会员国，委员会和社会伙伴继续致力于消除障碍使残疾人融入和参与劳动力市场。2003年3月，欧盟委员会为欧盟代表团和机构准备了一份关于残疾与发展的指导性文件，旨在确保在发展合作框架内有效解决残疾问题。在“欧洲残疾人年”，欧盟这一级采取的最重要的一项措施莫过于引入了一个多年度的行动计划，目的在于把残疾人问题在欧洲社会政策中主流化，并在重点领域实施了一系列的措施，促进社会积极包容残疾人（见以下1.34）。

1.33 欧盟《欧洲残疾人行动计划》2004–2010年

机会平等是欧盟应对残疾人问题长期战略的目标，其目的是使残疾人能够享受其对尊严、平等待遇、独立生活和参与社会的权利。该战略主要由三个支柱组成：欧盟反歧视法律和措施，其中规定获取个人权利；消除环境中阻碍残疾人行使自己能力的障碍；将残疾人问题在更广泛的社会政策领域得到主流化，从而积极地融合残疾人。

为确保欧洲残疾人年在扩大了欧洲⁶有连贯一致的政策后续，欧委会在2003年制定了《欧盟残疾人行动计划》(DAP)，提供一个框架来发展欧盟的残疾人政策。在欧盟内部，残疾人政策主要是各成员国的责任，但成员国有义务在制定本国残疾人政策时对《欧盟残疾人行动计划》给予充分考虑。《欧盟残疾人行动计划》覆盖2004–2010年各阶段：第一阶段从2004–2005年，第二阶段从2006–2007年。

在指出残疾人失业率是非残疾人失业率两倍的同时，委员会在第一阶段作出了一个初步分析，结论是残疾人问题主流化在一些政策领域，包括就业领域已经取得了成功。通过将主流化概念与专门针对残疾人的行动进行结合，

⁶ 塞浦路斯、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚于2004年加入欧盟；保加利亚和罗马尼亚于2007年加入，使成员国总数达到27个。

目前已经形成了更大的影响，并且劳动力市场也更成功地吸纳了残疾人（欧委会，2005 年，第 8 页）。主流化现在已经被委员会视作进一步解决残疾人问题的关键。

《残疾人行动计划》的第二阶段是在《残疾人权利公约》等的基础上，着眼于积极包容残疾人。优先行动将围绕提高就业和生产活动参与率；促进残疾人接受高质量的扶持和关爱服务；推动无障碍产品和服务，包括无障碍公共交通及无障碍公共环境；以及提高数据的可靠性和可比性。

1.34 欧洲理事会：《马拉加宣言》，2003 年

2003 年 5 月，欧洲理事会负责残疾人融合政策的部长在马拉加通过了一项《残疾人问题部长宣言》，“逐步迈向残疾人作为公民全面参与”。《宣言》重申各会员国承诺确保依据《欧洲人权公约》在本国人人享有人权和基本自由。未来 10 年内，主要目标是根据《宣言》在，改善残疾人及其家人的生活质量，重点在于使其融入和全面参与社会活动。作为实现这一目标的适当战略，《宣言》号召用《行动计划》来促进消除对各年龄残疾人一切形式的歧视，尤其是对残疾妇女和需要高水平扶持的残疾人。

《宣言》还呼吁对各国和国际残疾人政策和法律的诠释采用一个合并方法，应反映残疾人在各领域的需求，包括教育、职业指导和培训、就业、环境建设、交通运输以及社会保护。在劳动力市场，最好是在公开的劳动力市场中融合残疾人等方面应逐步取得进展，同时强调能力评估和积极政策的执行。《宣言》从始至终一致强调在各政策领域将残疾人机会公平主流化的需要。

1.35 2006–2015 年《欧洲行动计划》理事会

在 2003 年《马拉加宣言》基础上，欧洲理事会成员国部长委员会于 2006 年 4 月通过了“《欧洲行动计划》理事会促进残疾人权利和充分参与社会活动：2006 至 2015 年在欧洲提高残疾人生活质量”（Rec (2006)5 号建议书）。

2006年9月21日至22日在圣彼得堡欧洲“在欧洲改善残疾人生活质量：所有人的参与、创新、效率”大会上正式发布，《行动计划》旨在提供一个具有灵活性和适应性的综合框架，以适应各国具体情况。其将作为“决策者的指路图，使他们设计、调整、完善和执行适当的计划、方案和创新战略”（第1.1.2段），最终在所有政策领域实现残疾人问题主流化。此外还有可能成为联合国《公约》在欧洲地区的实施工具，得到“欧洲《残疾人行动计划》理事会欧洲协调论坛（CAHPAH）”支持，而该论坛的建立目的在于促进、监督和跟踪欧洲理事会《残疾人行动计划》。

该行动计划的范围很广，涵盖了生活的15个重点领域，并且列出了将由成员国实施的15个“行动纲要”（目标和专门行动）。这些行动纲要包括信息和通讯、教育、环境建设、交通、康复和提高认识。

关于就业、职业指导和培训的行动纲要第五条指出，与非残疾人相比，残疾人的就业和经济活动参与率非常低：提高参与率的政策需要根据残疾人的就业潜能进一步多样化和全面化，以便消除残疾人加入劳动力队伍的障碍。（详见附录五。）

两个目标具体是：

- 通过将反歧视和积极的行动措施相结合，促进残疾人在开放的劳动力市场就业；以及
- 解决歧视问题并促进残疾人参与职业测评、指导、培训和就业相关服务。

社会企业（例如：社会公司、社会合作社），作为公开就业的一部分或受保护的单位，可能有助于残疾人就业。

各会员国将采取的具体的行动包括：

- 在一般就业政策中主流化与残疾人就业相关的问题；
- 取消不利于领取福利的残疾人就业的政策，鼓励福利收益人尽量工作；

- 在制定与女性就业机会平等相关计划和政策时考虑残疾女性的需要，包括儿童看护等需要；
- 确保提供扶持措施，如受保护或受扶持的就业，帮助那些在开放的劳动力市场上没有个别扶持就无法满足其需求的人。

1.36 阿拉伯“残疾人十年”

2004年5月在突尼斯召开的阿拉伯联盟峰会正式宣布2004至2013年为“阿拉伯残疾人十年”。阿拉伯十年设立了许多目标，其中号召阿拉伯国家通过一系列广泛的措施促进在公立学校、劳动力市场和其他社会部门的全面融合，尤其关注残疾妇女和儿童的要求。具体关系到培训和就业的条款要求各国为残疾人建立培训机构，这反映了新技术和劳动力市场的要求；要求各国通过财政支持和帮助其销售和市场推广，鼓励残疾人建立中小型企业；以及要求各国鼓励私营部门培训和雇用残疾人，并使他们能在事业上取得进展。“阿拉伯残疾人十年”宣布后，残疾人权利在该地区越来越多地引起人们的注意，一些阿拉伯国家已经修改了涉残立法，此外许多区域和国家能力建设活动也反映出这种变化。

1.37 美洲“残疾人十年”

2006年6月6日，美洲国家组织（OAS）常任理事会宣布，2006年至2016年为“美洲残疾人权利与尊严十年”。目前已经成立了工作组来制定《行动方案》。

1.38 《联合国残疾人权利公约》（CRPD）

1999年，康复国际会员大会通过了一个新《宪章》，呼吁通过一项有关残疾人权利的国际公约。2000年3月在北京集会的康复国际、残疾人国际协会、融入社会生活国际组织、世界盲人联合会和世界聋人联合会的代表对联合国文书“尚未对改善残疾人生活产生重要影响”表示严重关切，并呼吁国际社会为制定和通过一项新的公约开展合作。

联合国人权委员会也对现有措施的充分性表示关注。在 2000 年 4 月的会议上，该委员会通过了 UNGA 第 2000/51 号决议，请人权高级专员对加强残疾人人权保护和监督的措施进行审查。为此，人权高专署（OHCHR）授权开展一项研究，对人权和残疾领域现有标准和机制进行评估。该项调查的初步研究结果已在 2002 年 1 月人权高专署在日内瓦召开的会议上公布。

出席日内瓦会议的与会者就解决残疾人问题需要多种途径达成了一致。与会者就有必要重点从人权角度关注这些问题达成了广泛一致。调查结论强调，不应该将草拟一项新公约看成对在现有国际人权制度范围内加强对残疾问题关注的替代品（“双轨式”）。讨论进一步扩展了这种观点，强调需要加强残疾领域的社会发展工作，将联合国的工作与这一领域更好地结合起来，加强从人权角度对这一问题的关注（“多轨式”）（人权高专署，2002 年）。

同时，联合国大会在 2001 年 12 月通过了由墨西哥政府支持的关于设立一个特设委员会的第 56/168 号决议，该委员会将向联合国的所有会员国和观察员开放供其参与，以便对制定一个全面和完整的国际公约提案进行审议，从而在对社会发展领域中已完成工作进行整体分析的基础上，保护和促进残疾人权利和尊严。

经由一个公开和透明的程序，即各利益相关方，特别是残疾人 and 他们的代表组织均参与其中，联合国大会于 2006 年 12 月 13 日（第 61/106 号决议）通过了《残疾人权利公约》（CRPD）。该《公约》被认为是“一项促进和保护残疾人权利和尊严的全面综合国际公约，它将大大有助于在发展中国家和发达国家改变残疾人在社会上的严重不利处境，促使残疾人有平等机会参与公民、政治、经济、社会和文化生活”。（序言（v））。公约并没有确定新的权利，而是重申、巩固和更新载于其他国际文书的权利；确认所有这些权利适用于残疾人；要求设立一个残疾人权利委员会，监督遵守公约的情况；并要求各缔约国与残疾人密切磋商，让残疾人通过他们的代表组织积极参与为履行此项公约而制定和执行法律和政策的过程，以及其他涉及与残疾人有关问题的决策过程。

该公约的原则是：(1) 尊重固有尊严和个人自主，包括自由做出自己的选择，以及个人的自立；(2) 不歧视；(3) 充分和切实地参与和融入社会；(4) 尊重差异，接受残疾人是人的多样性的一部分和人类的一份子；(5) 机会均等；(6) 无障碍；(7) 男女平等；(8) 尊重残疾儿童逐渐发展的能力并尊重残疾儿童保持其身份特性的权利。

公约缔约国具有一般的和具体的义务。前者包括：

- 采取一切适当的立法、行政和其他措施实施本公约确认的权利
- 在一切政策和方案中考虑保护和促进残疾人的人权
- 确保公共当局和机构遵循本公约的规定行事
- 采取一切适当措施，消除任何个人、组织或私营企业基于残疾的歧视
- 促进培训协助残疾人的专业人员和工作人员，使他们了解本公约确认的权利。

对康复方面的要求，包括采取有效措施使残疾人能够“实现和保持最大程度的自立，充分发挥和维持体能、智能、社会和职业能力”以及提供综合性适应训练和康复服务和方案，尤其是在医疗卫生、就业、教育和社会服务方面(第26条第(1)款)。

使残疾人能够有效参与到包括就业在内的自由社会生活中来是十分重要的，这一点在公约第24条有所体现。第24条要求各缔约国确保在各级教育实行包容性教育制度，并确保残疾人能够在不受歧视和与其他人平等的基础上，获得普通高等教育、职业培训、成人教育和终生学习，并向残疾人提供合理便利。

第27条是专门针对工作和就业的，下框中引用了全文。以残疾为理由的歧视是一切形式的就业所禁止的。呼吁缔约国在公共部门和私营部门的主流工作场所开放机会。为推动这项工作，《公约》鼓励帮助残疾人自由选择工作、获得一般技术和职业指导课程、获得就业服务和职业培训及继续培训，并获得职业康复、保留工作和回到工作岗位的计划。该条款覆盖的残疾人包括求

职者、谋求事业发展的，以及在工作中致残和希望保留其职位的人。《公约》还认识到，在发展中国家，自雇或微型企业可能是许多残疾人的首选，并且在不少情况下是唯一的选择。因此《公约》呼吁各缔约国促进这种机会。行使劳工权和工会权也是《公约》提倡的。此外，《公约》还呼吁确保残疾人不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或强制劳动。

第 27 条 工作和就业

第 27 条：工作和就业

一、缔约国确认残疾人在与其他人平等的基础上享有工作权，包括有机会在开放、具有包容性和对残疾人不构成障碍的劳动力市场和工作环境中，为谋生自由选择或接受工作的权利。为保障和促进工作权的实现，包括在就业期间致残者的工作权的实现，缔约国应当采取适当步骤，包括通过立法，除其他外：

1. 在一切形式就业的一切事项上，包括在征聘、雇用和就业条件、继续就业、职业提升以及安全健康的工作条件方面，禁止基于残疾的歧视；
2. 保护残疾人在与其他人平等的基础上享有公平和良好的工作条件，包括机会均等和同值工作同等报酬的权利，享有安全健康的工作环境，包括不受骚扰的权利，并享有申诉的权利；
3. 确保残疾人能够在与其他人平等的基础上行使工会权；
4. 使残疾人能够切实参加一般技术和职业指导方案，获得职业介绍服务、职业培训和进修培训；
5. 在劳动力市场上促进残疾人的就业机会和职业提升机会，协助残疾人寻找、获得、保持和恢复工作；
6. 促进自营就业、创业经营、创建合作社和个体开业的机会；
7. 在公共部门雇用残疾人；
8. 以适当的政策和措施，其中可以包括平权行动方案、奖励和其他措施，促进私营部门雇用残疾人；

9. 确保在工作场所为残疾人提供合理便利；
 10. 促进残疾人在开放劳动力市场上获得工作经验；
 11. 促进残疾人的职业和专业康复服务、保留工作和恢复工作方案。
- 二、缔约国应当确保残疾人不被奴役或驱役，并在与其他人平等的基础上受到保护，不被强迫或强制劳动。

正如国际劳工组织《第 168 号建议书》所述，残疾人在获得和保留就业以及获得提升方面应享有平等的机会和待遇，如有可能，这种就业应由残疾人自主选择，并考虑残疾人个人对就业的适合性。这种就业包括在公开劳动力市场上对非残疾人开放的工作机会，但同样也要考虑个人的适合性。对于因为选择和 / 或适合性问题而不适合公开就业的残疾人，通常要为他们提供其他形式的保护性或扶持性就业。相应的选择方案在各国有很多种，由于传统和文化、经济、社会和劳动力市场条件、社会福利待遇制度、受过培训的工作人员的培养情况以及包括残疾组织在内的利益攸关者的影响等因素的不同，各国在这些就业选择方面存在着很大差异。

本章概要地在四个大标题下介绍残疾人的就业情况：

- 公开 / 竞争性就业，包括自主就业⁷
- 保护性就业
- 扶持性就业
- 社会企业。

第三章将讨论在每种办法中为促进获得和保留就业所采取的措施，并特别提及工业化国家的就业政策和做法。

2.1 公开 / 竞争性就业

由于很多国家都缺少充分且可比较的数据，难以进行概括。但从现有资料来看，可以对尝试当前的状况做出一些结论。

残疾人在公开劳动力市场的参与率通常大大低于其他工人的参与率，而失业率却更高。

在欧盟，2003 年内，有 40% 处于劳动年龄的残疾人就业，而非残疾人的数字为 64.2%。（欧洲委员会，2005 年，本数据由调查得出，而非由行政数

7. 自主就业在这里不作为单独的类别，原因是它可以存在于所有类别。

据得出)根据欧洲委员会的数据,残疾人的不活动率是非残疾人的两倍。这表明,长期健康问题或残疾(LSHPD)导致融合率水平低下以及相对较低的教育和职业培训水平。欧盟数据采集系统的基本问题就是问一个人是否有超过6个月或预期超过6个月的长期健康问题或残疾。在欧盟,2002年,大约16%的工作年龄人口(16至64岁)认为自己有长期健康问题或残疾。这一数字没有区分残疾人和患有长期疾病的人。

如此高的不活动率在各国产生原因不同。与福利待遇有差距以及工作后失去福利待遇的风险是导致这一情况的主要原因。另一个可能的原因是雇主在雇用残疾员工时,担心需要对工作场所进行昂贵的改造,或是害怕一旦雇用就很难“让他们走人”。

在澳大利亚,1998年,男性残疾人参与率约为60%,而男性非残疾人的参与率则为90%。女性残疾人和女性非残疾人的相应数字分别为46%和71%。男性残疾人的失业率为14%,而非残疾男子的失业率为8%。残疾女性和非残疾女性的相应数字分别为9%和8%。

在加拿大,2001年,残疾人在一般劳动力市场中所占的比例为6.5%,但他们在联邦管理的劳动力中仅占2.4%。残疾人在各产业部门都未得到充分代表,从交通运输部门的仅有1.8%到银行部门的2.3%、通讯部门的2.4%以及“其他”部门的2.9%不等(残疾管理和研究国家研究所,《2001年年度报告》第4页)。

在法国,1996年,残疾人的失业率比全部经济活动人口的失业率多三倍。在过去十年间,总体失业率提高了23%,但残疾人的总失业率却提高了194%。残疾工人的失业期通常是非残疾工人失业期的两倍。

在德国,1997年,重度残疾人参与劳动力市场的比例为37%(西德),而非残疾男子的参与率为80%,非残疾女性的参与率为63%。2003年,残疾人的失业率为16.6%,而非残疾人为10.4%。(国际劳工组织,2004a)

在匈牙利,2002年,在总数为656,000人的有“长期健康问题”的工作

年龄人口中，不足 95,000 人进入了劳动力市场，其中 10,000 人失业。(同上)

在瑞典，2002 年，68%的残疾人进入劳动力大军，总人口中这一数字为 77%。在劳动能力受损的人中，这一数字为 57%。大约 65%的残疾人就业，非残疾人则为 77%。53%的劳动能力受损的残疾人实现就业。4.6%的残疾人失业（劳动能力受损的残疾人中，这一数字为 5.8%），而总人口中，这一数字为 3.9%。(同上)

在英国，2003 年，残疾人占劳动年龄人口的 19%，但参加就业的残疾人只占 12%左右。据估算，劳动年龄内的残疾人口约为 680 万，2003 年春天，其中 49%实现就业，而非残疾人则为 75%。(同上)

在挪威，2006 年，残疾人的就业率低于 45%，而非残疾人则为 83%。瑞士残疾工人失业的情况也远较非残疾人严重得多，但其 52%的就业率与其他经合组织国家相比还是略高的。(OECD，2006 年)

总体来说，劳动力市场中残疾人的教育水平较其他人为低。他们也更有可能从事兼职工作。失业率根据残疾的类型不同而有差异，精神疾病患者的失业率最高。在英国，估计有 75%工作适龄的精神疾病残疾人失业。在瑞士，精神疾病成为领取残疾福利的单一原因中最重要的一個，占总数的 40%以上(同上，第 21 页)。这一趋势在其他国家也很明显。(菲利斯·卡布瑞和马约-瑞塔·利马泰农，2000 年)

根据对现有资料的分析，残疾人失业率居高不下的原因包括：

- 教育和培训水平低
- 对非技术工人的需求不断减少
- 大企业和公共事业机构的劳动力减少
- 对事故和保险费的担心
- 不愿登记为残疾人
- 缺少有关工作机会的信息

- 雇主对残疾人的需求和能力缺乏认识
- “福利差距”
- 担心失去福利待遇
- 由于过去在获得工作方面的失败经验和 / 或内在的负面形象，产生阻碍影响
- 技术 / 人员支持不够。

2.1.1 更加积极的劳动力市场政策

许多国家都对残疾人的失业率不断提高以及残疾人的劳动力市场参与率偏低感到担心，这与对社会救济费用不断提高的担忧有关。有关具体措施的具体情况在下一章说明，但新政策措施的总目标说明将更加重视通过下列措施大力落实劳动力市场政策：

- 预防和减少对福利待遇形成依赖的措施
- 把向残疾人提供的就业和培训服务纳入主流
- 促进参与教育、培训和工作倡议的激励措施
- 扩大雇主的参与
- 改善就业支助服务
- 更加积极地执行禁止歧视立法
- 加强现有按比例就业计划规定的执行

当前，被动措施（收入转移）消耗的公共资源远远高于主动劳动力市场措施所消耗的公共资源。虽然转移结余的范围看上去很大，但许多国家的失业率相对居高以及经济总体上衰退导致上述措施中的有些措施难以得到有效执行。

2.2 保护性就业

一般公认，对于有些残疾人来说，由于各种原因，公开就业可能不是切合实际的选择。国际劳工组织在呼吁采取措施增加残疾人的就业机会时，其

《第 168 号建议书》阐明这类措施应包括“适当的政府支助，以便向不能参加公开就业的残疾人提供各类保护性就业。”（着重强调）尽管《联合国残疾人机会均等标准规则》规定在任何时候，目的都应是使残疾人能在公开的劳动力市场上获得就业，但对于无法在公开就业中满足需要的那些残疾人，组织小型的保护性或扶持性就业单位也许是一种变通的办法。”（第 7 条第 7 款）

正如国际劳工组织《第 168 号建议书》所表明的那样，保护性就业可以有很多不同类型。萨莫伊和沃特普拉斯（1997 年，第 6 页）在对各国的保护性就业进行调查时发现，就连保护性就业这个概念，也并非所有人都有相同的理解：

“当政府官员被要求向外国人（例如笔者）介绍他们的保护性就业制度时，他们有时仅仅提及那些向签署就业合同并领取工资的残疾人提供生产性工作（产业部门或服务部门）的组织。同一国家的其他官员或其他国家的官员可能想要包括具有如下性质的组织：生产性工作明显不是其唯一目标，甚至常常不是其主要目标，残疾人没有签订就业合同也不领工资，而仅仅领取残疾福利金以外的奖金。其他有关方面，如车间组织或残疾人组织可能同意这种观点，也可能不同意。”

萨莫伊和沃特普拉斯在他们的报告中采取了广义视角来定性保护性车间，其中就包括与职业中心或日间中心类型接近的组织。不过，这类组织起码应从事最低限度的生产性活动。对那些通常不将这类机构认定为保护性工作机构的国家来说，为了能够进行比较，需要收集一些资料。

欧洲理事会也采用了保护性就业的广义定义：

“保护性就业应向因残疾不能获得或保留一份正常工作的人士开放，无论此人是否得到了支助；这种就业也可以包括若干不同形式，其中包括保护性车间和工作中心。保护性工作应具有双重目的：能够让残疾人从事有价值的活动，并尽可能准备让他们参加正常就业中的工作。为此，应制定一切办法，促进从扶持性就业向一般性就业过渡，如：在工作中

心设立保护性部门，或者在车间设立保护性工作中心；在普通公司设立保护性车间或工作中心；将保护性车间或工作中心的工人单独或集体派遣到普通公司。”

有些国家发现，为达到规划目的而区别对待某些形式的工作和就业是有用的。譬如，在爱尔兰，成立了一个专门向残疾人提过有关保护性和扶持性工作 and 就业咨询的委员会，该委员会采用的定义如下：

工作指承担有组织任务，这种任务可能会获得某种形式的报酬，但不受就业保护立法或与薪酬有关的社会保险的保护。

就业指有酬工作，这种工作在就业保护立法、与薪酬有关的社会保险以及个人所得税义务方面符合法定规定。

保护性工作指残疾人在专为达到保护目的而设立的车间承担的工作。在保护性车间工作的人士保留其社会保险福利，通常从工作提供者那里另外领取少量周薪。保护性工人不是雇佣工人，不在就业保护立法的保护范围之内。

保护性就业指在为残疾人就业特设并获得国家提供的专项资金的企业中就业。（NRB，1997 年）

许多国家都在实施某种形式的保护性就业制度（要详细了解讨论内容，请参阅萨莫伊和沃特普拉斯，1992 年，1997 年；索顿和伦特，1997 年）。例如，在英国，1945 年成立了 Remploy 以对残疾人进行康复和培训，以帮助他们获得“正常”就业。自建立伊始该机构便得到政府的资助。2006 年，Remploy 在其 83 家工厂和其他服务机构中帮助了 9000 名左右的残疾人。在 Remploy 工厂网络之外，由地方政府和志愿者运作的保护性工厂呈现递减趋势，这一现象与制造业衰退，以及政府政策越来越强调让残疾人在主流工作场所，而不是保护性环境中谋求就业有关。（首相战略组，2005 年）

由于诸多原因，很难对各国间的制度进行比较，相当重要的原因是，保护性就业的概念并非对所有人都具有相同的含义，即使在同一个国家也是如

此。不过，还是可以找出它们之间的一些共同点：

- 近年来，一些国家（如澳大利亚和美国）对保护性就业的宗旨进行了激烈的争论，并更加青睐其他扶持性就业措施。欧洲看起来几乎没有达成一致意见，有些国家提供的保护性就业场所（每 1000 个劳动力）远远少于其他国家。
- 很多保护性车间最初是自愿创办的，通常由慈善机构、宗教团体或有关家长组成的团体创办。后来，这些车间逐渐归国家管理，并有资格获得国家补贴。
- 总的来说，保护性就业针对的对象是因重度残疾或工作能力有限无法或者不可能在公开劳动力市场获得或保留工作的人。在很多情况下，明确规定了最低残疾程度，并作为一项准入要求。已经就业的残疾人通常是智力残疾，尽管在有些情况下，似乎没有对智力残疾和精神疾病作出区别。
- 在大多数国家，促进过渡到正规劳动力市场是保护性就业的明确目标。实际上，过渡率的范围在 1% 以下到 5% 左右不等，大多数国家接近较低的比例（请参阅索顿和伦特，1997 年；萨莫伊和沃特普拉斯，1992 年，1997 年；欧洲理事会，1993 年）。过渡率偏低的原因有：雇主不愿意招聘；车间不愿意放走其骨干工人；车间工作技术含量低，从而限制了雇员的潜在技能；以及技能培训通常不能满足劳动力市场的要求。
- 保护性就业在有些国家受到了批评，原因是它不能提供适当的工作条件和就业合同。在很多情况下，雇员的薪酬低于最低工资。在有些情况下，他们除了正常的残疾福利外，仅能拿到“零花钱”。就业和职业安全健康法律通常得不到执行。一般来说，他们没有自由结社（组建工会）的权利。

在过渡率低、缺乏就业合同和薪酬待遇差等方面，保护性就业重新遭到的部分批评也许反映了对保护性概念所暗含的宗旨存在着分歧，甚至是认识不

清，而不是针对政策、管理或具有成本效益方面的不足。当保护性就业制度的实施者认为自己应在关爱和社会服务方面，而不是在促进就业或经济收益方面有更多义务时，采用上文提及的标准来评估保护性车间的绩效应受到质疑。

2.3 扶持性就业

扶持性就业是作为一种替代重度残疾人传统康复方案的办法而于美国起源的。根据法律和条例的规定，扶持性就业是指，利用现有支助服务，在综合工作环境中为重度残疾人提供的有酬工作。1997年，美国联邦扶持性就业条例增补了最低工资条款。（韦曼等，1997年）

提供扶持性就业的方式很多，包括个人安置、飞地、流动工作队和小型企业安排（穆恩和格里芬，1988年）。飞地是通常由三到八人组成的小组，在接收公司的特别培训组中从事工作。并非所有小组成员都会加入该公司的正规劳动力队伍。流动工作队可能是规模相似的小组，有一名或多名监工，通过提供专业承包服务，如园艺或运动场地管理等从事流动工作。小型企业方案可以是一种制造服务或转包业务，并使用少量残疾工人和非残疾工人。这种企业可能只提供一种产品或服务。

个人安置方案在美国似乎占主导地位。1995年，有77%的扶持性就业参与者获得个人扶持性就业岗位，23%参与某种类型的小组模型（韦曼等，1997年）。世上没有“最好的”模型。正如有些评论员说的那样：

“扶持性就业战略和结构几乎不计其数，并且分别将特定种类的工作机会和特定现有支助方法结合起来。在产生真正就业结果并克服残疾人经历的就业障碍方面各有优缺点。没有哪种替代性方案是理想的方案，没有一种方案适合所有情况。扶持性就业方案的制定要求调整本地就业机会和个人服务要求。”（贝拉米等，1986年）

据1997年的报道说，美国所有扶持性就业参与者有三分之二是智力残疾人，第二大参与群体是精神疾病患者。（韦曼等，1997年）

各国对扶持性就业的解释各异。(见国际劳工组织 2004a, 第 78–80 页)

- 例如, 在**英国和爱尔兰**, 扶持性就业包括当生产率因雇用残疾工人而降低时为雇主提供财政补贴的方案, 以及同美国一样提供工作辅导活动的方案。在英国, Remploy 除了拥有保护性工厂网络外(见 2.2), 还向残疾人提供安置服务。英国国家审计署 2005 年发现 Remploy 的工厂向非支助性就业转型的工作进展缓慢, 就建议其将重点从在保护性工厂就业转向就业安置的活动。在 2006–2007 年, Remploy 在主流工作场所内为超过 5000 名残疾人实现了就业, 较前一年增加了 25%。其目标是到 2013 年, 将安置量提高到 20000 人。
- **挪威**自 1996 年起提供扶持性就业, 并保障提供为期三年的工作辅导。
- 在**荷兰**, 议会于 1992 年要求政府制定解决方案, 消除扶持性就业方案同保护性就业方案之间的工资差别。在扶持性就业方案中, 工资与生产率挂钩, 并补助相当于法定最低工资 85% 的残疾福利金, 而保护性公司发放的是全额工资。此外, 还要求政府承担工作辅导费用。作为第一个步骤, 补助津贴提高到最低工资的标准, 并为工作辅导费用提供补贴。根据 1996 年的立法, 地方当局可为扶持性就业提供资金。利用这种方式创造的所有就业机会都被视为保护性公司为了达到由政府提供资助的目的而提供的工作。(克鲁格, 1996 年)
- 在**新西兰**, 扶持性就业方案提供为期两年的工资补贴。(萨洛维塔, 2000 年)
- 在**芬兰**, 对扶持性就业项目进行的调查发现, 几乎没有哪个项目将扶持性就业定义为综合环境中的扶持性就业和有酬工作: “一般来说, 人们将扶持性就业的含义理解为就业或与就业有关的活动提供的扶持性选择方案。”(同上, 第 91 页)
- 包括**马耳他和斯洛文尼亚**在内的其他国家, 在择业和就业过程中提供长期支助。(欧洲委员会 2005 年, 附录三: 3.3.1)

2.3.1 评估

美国开展的许多研究表明，扶持性就业与保护性安置相比，给工人带来的社会和心理益处较大，总的来看，对工人、纳税人和社会具有成本效益（萨洛维塔，2000年）。不过，美国对扶持性就业进行了一项评议，该评议从这一制度发端的二十世纪70年代开始研究，评议援引了其他研究成果，这些研究成果谴责许多方案“左挑右选”，也就是说挑选伤残程度不重的残疾人参与方案（巴伯，1999年）。由于扶持性就业的定义不同，一个国家的研究结果不能推广到其他国家。根据美国法律，扶持性就业被视为一项康复方案而获得资助；该法还明文规定，参与者每周起码平均工作20个小时，才有资格获得资助。通过减少使用替代性服务及征收所得税所积累的资金，使得美国获得了很多具有成本效益的积极成果。在英国，许多扶持性就业工作是非全日制工作，每周工作时间不到20小时。如果参与者选择保留其福利待遇，并另外赚取少量津贴，则福利待遇的支出并没有减少，而税收的回流（如果有的话）也少得可怜（拜尔、古得尔和基尔斯比，1996年）。这与其说是扶持性就业概念的特点，还不如说是源于津贴待遇和工作收入之间的关系。

重度残疾人的扶持性自雇的概念引起了一些注意，特别是在美国。《职业康复杂志》2002年推出的特刊登载了很多文章，向读者介绍了这个概念，说明自雇是如何有利于提高重度残疾人的个人满意度，但是，这些文章一般也都直言不讳地承认在创办和经营企业的各个阶段都需要大量支持。

拉脱维亚通过“打击社会排斥”的措施鼓励残疾人参与劳动力市场。这一方式包括鼓励创业和自雇的一些活动。在瑞典，当一名残疾人有一个好的商业创意时，他可能有资格获得一笔商业启动贷款。

2.4 社会企业

据欧洲社会经济信息中心（ARIES）称，社会经济“建立在拥有社会目标的经济活动的价值、可持续发展、平等机会、弱势人群的包容以及公民社会的价值观基础之上。”

有时把社会经济称为第三制度的欧洲委员会将社会经济描述为“经济和社会领域，参与的主体是合作社、互助公司、协会以及所有创造工作机会的地方行动（旨在通过提供商品和服务，响应市场和公营部门目前似乎都不能充分提供的需求）。”社会经济企业的定义是“采用民主方式运营和管理的不属于公营部门的实体，其成员享有同等权利，遵守特殊的财产和利润分配制度，并据此制度将所有利润用于再投资，用来发展实体，在最大程度上改善为实体成员和全社会提供的服务。”（引自维尔里塔，1998年）社会经济企业的种类很多，并且全部都拥有相似的价值观，包括：社会公司、社会商业企业、社会企业、社区企业、社区合作社、发展信托机构、街区合作社、工人合作社、社会合作社、信贷联盟、小额贷款和互助担保协会。

欧盟认为，社会经济是欧洲经济模式的重要组成部分。欧洲委员会主席在2002年访问欧洲工人合作社、社会合作社及参与性企业联合会（CECOP）时提到，欧盟的合作社当时雇用了230万人。

社会经济以不同的方式在欧盟成员国内发展着，主要原因是监管框架不同。譬如，在**意大利**，一项关于社会合作社的新条例在过去十年间使该部门取得了巨大发展，并协助合作社部门重新调整了方向，从侧重于直接向成员提供福利改为向本地社区提供范围更广的福利（英国贸易和工业部，2002年）。芬兰2004年的立法将社会企业定义为：进行了相关登记且不少于30%的雇员为残疾人或长期失业者的任何形式的企业。截至2007年3月，91家此类企业进行了登记，其中最大的一家有50名雇员。

在**美国**，非盈利部门主要可以追溯到二十世纪60年代。这类企业从一系列税收免除中受益。美国各政府部门都被要求从雇用残疾人的非盈利组织那里采购商品和服务，但条件是他们的价格和质量要具有竞争力。

社会企业联盟设在美国，会员主要来自美国和加拿大。2006年，该组织将其对“社会企业”的定义从“非盈利组织所从事的，任何旨在为促进其慈善事业而创造财富的，获得利润的商业行为或战略”扩展为“通过企业盈利战略而推动其

社会使命发展的组织或企业”。这一改变就将具有社会使命的盈利机构纳入进来。

香港社会企业资源中心于 2006 年成立，为社会企业提供一站式服务。该中心提供意见、建议、培训及其他援助服务。（参见 <http://www.socialenterprise.org.hk>）

立陶宛最近关于社会企业的立法旨在改善弱势群体的就业机会：社会企业雇用人员的 40% 应当来自弱势群体，其中就包括残疾人。50% 的工资需支付给来自弱势群体的工人，或者 60% 的工资支付给了重度残疾人。（欧洲委员会 2005，附录三：3.3.1）

在日本，社会公司/企业从 1981 年起就向重度残疾人提供工作机会。

2.4.1 残疾人目前在社会企业中的就业

欧洲委员会对 18 个工业化国家的残疾人就业政策进行的审查发现，几乎没有证据表明企业战略直接与残疾人习惯（欧洲委员会，2000 年）。虽然很多国家为提出自雇或创办新企业的个人提供创业贷款，但很少提到将社会企业作为给残疾人创造更多就业机会的具体战略。

在意大利，工作一体化合作社的发展是从 1974 年开始的。当时，患有精神疾病的工人强烈反对无酬工作，并组建了一个按照合同从事同样工作的合作社（引自索顿和伦特，1997 年）。随着精神病院在二十世纪 70 年代末的关闭，这场运动取得了进展。1991 年第 381 号法律制定了以社会合作为基础的残疾人就业新模式。这一法律所涉及的从事各类商业、制造、农耕和服务活动的社会合作社在 1997 年雇用了 17000 名残疾人。第 276/03 号法令（关于劳动力市场改革）通过增加社会企业的参与，为拓宽残疾人的就业机会提供了新道路（欧洲委员会 2005，附录三：3.3.1）。

在西班牙，ONCE（西班牙盲人组织）于 1988 年设立了一项基金（ONCE 基金），各种残疾人团体都参与了这个基金。该基金的主要目标是为残疾人

提供就业。1989 年，该基金设立了一个 FUNDOSA GRUPO，作为 60 多个企业的控股公司或母公司，这 60 多家公司在 1997 年雇用了将近 6000 名工人，其中有 72% 是残疾人。该企业的业务范围涉及很多部门，包括洗衣、医院和社区中心的零售业、电话销售、食品生产和数据处理（索顿和伦特，1997 年，第 237–238 页）。

在英国，人们对社会合作社的兴趣日渐浓厚（见 <http://www.socialenterprise.org.uk>）。英国政府于 2002 年公布了一项《社会企业战略》。英国贸易和工业部认为，社会企业没有单一的模式，包括担保有限责任公司、工业和公积金组织、注册慈善机构。一项 2004 年的调查指出，英国共有 15,000 家社会企业，占有所有企业的 1.2%（GHK 2004，第 16 页）。这些社会企业雇用了 450000 人，年营业额达到 180 亿英镑。据称，这类企业的数量在 2006 年已增至 55,000 家（内阁办公厅，2006 年）。

援引的数字可能大大低估了目前在各类社会企业工作的残疾人人数。譬如，西班牙 1998 年的一份报告估计，在西班牙，有将近 1000 家社会合作社。在所有的社会合作社中，约有 200 家在加泰罗尼亚。1995 年对加泰罗尼亚的社会合作社所进行的研究发现，45% 的社会合作社旨在促进智力残疾人的融入（引自维尔里塔，1998 年）。

2.4.2 未来的潜力

社会企业的一个基本特点是，其创建的目的是通过提供商品和服务，满足那些私营部门和公营部门不能或者不愿提供服务来满足的需求。因此，社会企业未来的发展潜力似乎为残疾人的就业新机会提供了极大的可能，但条件是消除或减少妨碍发展的障碍。在英国，这些障碍现已查明，具体如下：

- 对社会企业的能力和价值认识不足
- 对社会企业的社会、环境和经济影响了解有限
- 政府和企业提供的专业支助和建议不够

- 获取资金存在困难
- 利用财务、法律和管理框架，或者在采购活动方面对社会企业的具体特点考虑不够
- 在商业、财务和人事管理方面对社会企业的管理人员培训不够

3.1 前言

职业康复是使残疾人取得、保留适当就业和提升，从而使其进一步融入或重新融入社会的一个过程（国际劳工组织，2002 年）。根据国际劳工组织 1955 年《第 99 号（残疾人）职业康复建议书》，这个过程涉及提供某些职业服务，特别是职业指导、职业培训和选择性就业安置。1983 年，国际劳工组织意识到，自 1955 年以来，在对康复需求、康复服务的范围和组织的理解以及许多成员国的法律和实践方面都出现了重大进展，因此决定有必要制定新的国际标准，确保农村和城市地区所有类型的残疾人在就业和融入社会方面获得平等的机会和待遇。

3.1.1 第 159 号公约

1983 年通过的第 159 号《（残疾人）职业康复和就业公约》强调了职业康复与就业之间不可分割的联系，号召各缔约国根据自己的国情、实践和可能性，制定、实施并定期评估残疾人职业康复和就业的国家政策。这种政策应当：

- 旨在确保各类残疾人都能获得适当的职业康复措施，同时增加残疾人在公开劳动力市场的就业机会；
- 基于残疾工人与所有工人机会均等的原则；应该尊重男女残疾工人的机会和待遇均等；为落实残疾工人与其他工人机会和待遇均等而采取的特殊积极措施，不应被视为对其他工人的歧视；
- 在执行政策时，应与有代表性的雇主组织和工人组织进行协商，还应与有代表性的残疾人组织和为残疾人服务的组织进行协商。

《公约》呼吁主管当局，在可能和必要时对现有为一般工人服务的项目加以必要的调整，从而提供和评估职业指导、职业培训、安置、就业和其他相关服务。应采取措施促进在农村和边远地区建立并发展残疾人职业康复和就业服务，并保证培养和培训负责残疾人职业指导、职业培训、安置和就业的康复顾问和其他适当的合格工作人员。第 159 号《公约》于 1985 年 6 月

20 日生效。截至 2007 年 10 月，已经有 80 个国家批准了第 159 号《公约》。

3.1.2 第 168 号《建议书》

除了第 99 号《建议书》提到的那些措施外，配套的 1983 年《(残疾人)职业康复和就业建议书》(第 168 号)还大致列出了以下应该执行的措施，它们包括：

- 在公开劳动力市场上为残疾人创造就业机会的措施，其中包括对雇主进行经济奖励和对工作场所、设备和工作进行适当调整；
- 政府支持保护性就业，并支持由非政府组织为残疾人开展的职业培训、职业指导和安置服务；
- 推动合作社和小规模企业；
- 消除生理、交流和建筑障碍；
- 宣传有关残疾人参与就业的成功范例的信息；
- 免收培训材料和专门的辅助设备的税款；
- 灵活的工作安排；
- 消除培训和保护性就业中的剥削；
- 展开研究，进一步推动残疾人参与普通的工作生活。

第 168 号《建议书》还呼吁社区，特别是雇主、工人和残疾人组织参与职业康复服务的组织和活动中。应该做出特殊努力，确保农村地区和偏远社区以同样条件获得与城市地区同样水平的服务。对参与提供职业康复和就业服务的人员进行适当培训至关重要。

3.1.3 当前做法

以下各部分简要地讨论了当前用于帮助和促进残疾人取得、保留适当的工作和就业以及提升的几类主要措施，其标题如下：

- 就业服务

- 就业培训
- 财政支援
- 技术和人员支持
- 按比例就业制度
- 禁止歧视的立法
- 劝说措施
- 残疾管理
- 协商机制
- 信息、监控和评估

关于许多国家所采取措施的更详细信息，可以参阅其他报告，包括：国际劳工组织，1998 年和 2004a；欧洲委员会，2000 年；桑顿和兰特，1997 年。

3.2 就业服务

在向残疾人提供职业指导、职业培训、安置和其他与就业相关的服务过程中，主管当局应当利用现有为普通工人提供服务的项目，并且在必要时，对这些服务项目加以必要调整（国际劳工组织第 159 号《公约》第 7 条）。这种做法在已经建立职业康复基础设施的国家中正越来越多地得以使用（国际劳工组织，1998 年）。

各国在服务的范围和种类方面各不相同，但都包括职业指导和咨询，某些国家（比如法国和比利时）同意为残疾人开辟个性化“职业通道”，在不同的阶段提供不同的措施，在许多情况下保证了残疾人参与工作生活。

其他服务包括提供培训和就业机会相关的信息，包括撰写工作申请表 / 履历的求职培训、面试技巧、演讲技巧、寻找工作和安置。在必要情况下，有时还提供读写和计算培训。在许多国家，某些特定工作机会优先提供给残疾人。比如，在希腊，公共部门的机构和银行必须在某些职业中保留一定比

例的工作，包括邮递员、清洁工、园林工人、接待员；某些商业活动执照的授予也优先考虑残疾人，如出租车和报刊亭。斯洛文尼亚法律要求，某些组织在招聘诸如接线员等岗位的员工时，要优先考虑盲人。在通常情况下，还要特别向初次参加工作的新人提供工作经验，或者是将其作为培训活动的的一个组成部分。

对于重返工作岗位的残疾人，可以单独制定重返工作的行动计划。支助措施包括工作指导，特别是在扶持性就业的情况下更为重要。可以通过职业顾问或者通过特殊计划提供个性化的支持援助，在融入工作的最初阶段和以后阶段提供持续援助，并在持续就业可能由于任何原因而受到威胁时进行危机干预，帮助处理诸如同事之间的困难。许多国家（如法国、比利时、奥地利和瑞典）都对失业时间在六个月以内的青年残疾工人提供早期干预，如“初来乍到”开始方案，还提供旨在帮助长期失业的残疾工人重返工作岗位的计划。由于长期失业的残疾工人面临特殊困难，一旦这些残疾人失业，常常需要尽快采取强有力的措施，帮助他们参加教育、再培训或其他方案。

意大利的公共服务机构与私营就业服务机构紧密合作，使残疾人融入到劳动力市场中。第 159 号《公约》第 9 条还强调了对提供就业服务者进行培训的重要性。一些国家（如爱沙尼亚和匈牙利）已经为此制定了特别计划。（欧洲委员会，2005 年，附录三，3.3.1）

3.3 就业培训

从许多方面来说，残疾人的就业培训似乎都经历了一个转变过程，从专门机构的方案向一般求职者主流方案过渡。在有些国家，这种转变正处于早期阶段，培训大多仍然由专门机构进行。在其他一些国家，大多数成年残疾人在主流方案中接受培训（如英国）。在瑞典，残疾人就业政策在任何情况下都是一般劳动力市场政策的组成部分。但是，几乎所有国家似乎都在经历着各种难题。高失业率有时使这一情况更加严重，这使得残疾人尤其难以找到合适的工作，即使是在其完成培训之后。

对于那些处于将残疾人培训纳入主流的早期阶段的国家，特殊班级、学校和培训机构仍然普遍存在。在许多这样专门的培训提供机构中，不论是公立的还是私立的，所设计的课程往往与传统上认为适合残疾人的工作有关。这种培训与劳动力市场的技术需求不匹配，不利于安置工作的成功，而且很有可能会加剧雇主对很多残疾人潜能的负面看法。

一些国家报告说，即使是在鼓励残疾人参加主流培训的地方，也很少有人这么做。解释的原因包括：生理上无法进入培训中心，培训地点距离远或者不方便，课程设置不合理，交通不便，没人照看和/或者需要花钱照看孩子，课程设计或授课灵活性不够。

那些将继续推广主流道路的国家已经认识到这些问题，并且正在采取计划和措施解决这些问题。在荷兰，职业教育和成人教育在生理参与方面已有所改善，增加了残疾人获得基本资质的机会，同时还计划开展更灵活的以模块为基础的实习培训课程。在法国，通过“初来乍到”计划和进一步开发实习培训、轮流培训和在企业中工作的“三明治课程”，以及在主流环境中的工作生活做准备等方式，正在开展针对残疾人的各种个性化支助活动。在英国，残疾人可以优先进入主流方案，专家小组在就业中心开展工作，协助残疾人取得和保留工作。德国推行了特别的预培训方案，其中包括从学校到工作生活过渡期间提供咨询和帮助；为了更加有效地满足劳动力市场的要求，对职业培训中心的课程也做了调整。在澳大利亚，地方一级开设了满足个体需求的短期课程；课程一般为期12个月，如果有必要可以为残疾人延长。在瑞典，学校和安置机构之间的合作也越来越多。

尽管澳大利亚设立了一个为那些无法在主流工资补贴方案中获得安置的残疾人提供完全补贴的工作（主要是在私营部门），但对于重残人士来说，工作培训仍然主要由特殊机构或保护性或扶持性就业方案提供。

目前正在做出更大努力，通过经济和其他鼓励措施，使雇主更直接地参与创造和提供培训和就业机会。比利时制定了一套以雇主为基础的残疾人在职培训合同：雇主没有承诺在培训合同期满之后雇用受训人，但却经常如此。

残疾工人培训和就业咨询委员会（包括雇主组织和工人组织代表以及政府代表和残疾人的非政府组织代表）在帮助制定最佳实践的政策和行为守则方面，以及在促进有关部门利益之间的合作与协调方面，发挥了有益的作用。

3.3.1 关键问题

残疾工人往往落后于其他求职者，在工人整体失业人数增加时尤其如此。尽管忽视和偏见可能对这种情况起了一部分作用，但关键因素往往还是他们在相关技能或资历方面没有竞争力。完成工作的能力（在必要时提供合理的变通）是雇主在招聘新雇员时最先和最重要的考虑因素。能够证明其具备必要能力或者经过适当培训后能够获得这种能力的申请者比那些不能证明的人有优势。培训应该包括技能、知识和态度培训，它常常是成功求职的关键所在。对于残疾人而言，专业培训（由合格指导人员提供指导，并在可能的情况下取得社会承认的某种证书）是取得就业的重要通行证。这就是为什么国际劳工组织第 159 号《公约》呼吁各国制定残疾人职业康复和就业政策的重要原因。残疾人有工作的权利，但必须向他们提供使他们能够行使这一权利的手段。特别是在失业率很高的情况下，如果不想让最弱势的人群在劳动力市场中处于更加不利的地位，就必须在职业培训政策和索提供的培训中优先考虑他们的需求。

残疾人接受传统培训所针对的工作现在已经不复存在，特别是在工业化国家内尤其如此。需要对培训方案与当前劳动力市场要求以及未来可能的劳动力市场要求的关联进行审查，以确保所有方案始终都满足这些需求。

因生理原因而无法参与仍是许多残疾人求职或参加培训的一个主要障碍。这不仅发生在培训或工作场所，而且还发生在其他雇员或多或少也会使用的当地已建环境——包括公共交通、住房、商店、饭馆、娱乐场所。许多地方已经做了大量改进，但总体进展缓慢，因此许多残疾人仍然被排除在外。

政府各部门之间缺乏协调仍然是约束残疾人工作权利的一个问题。在有政治意愿的情况下，如何有效解决这一问题的好例子有很多。

许多国家已经接受了残疾人进入培训和就业服务“主流”的原则。但在某些情况下，所取得的进步仅仅是接受了这个原则或者是将责任从一个部门转移到另外一个部门。如果想让残疾人在与其他人平等的基础上参与，就必须在生理上的进入、工作 / 培训设计、培训设备和材料、指导模式等方面采取一切合理的变通和调整。此外，负责管理和执行有关制度的工作人员也必须经过充分培训和训练，不仅在必要的知识和技能方面，还包括态度方面。

除了已经提到的那些以外，把残疾人纳入主流培训方案还可以产生许多其他影响。比如，如安置率等指标可以用来衡量对某些失业工人群体培训的绩效，但对其他人而言可能不是最合适。“提取精华”或选择那些最有可能成功的部分，以便加强职业培训方案的安置前景是一个公认的（如果不是始终承认的）现象。（更多详细信息，请参阅 OECD，1986 年）

3.4 财政支援

用于弥补生产力短缺的工资补贴是向雇主提供的最普遍的财政支援之一，用以对其雇用残疾工人的行为进行鼓励。在某些国家，这种支有时间限制。比如，瑞典的时限为四年（有可能延长），但德国则高达八年。补贴的金额也不尽相同：在奥地利，工作第一年的补贴可以是全额工资的 80%。在调整的初期阶段，工资补贴可以和补助金结合在一起。

对雇主的其他财政支援包括：

- 对培训成本的补助金；
- 发给工作场所改建 / 特殊设备的培训结业奖金；
- 辅导援助补助金；
- 保留奖金，用于雇用残疾工人所需的个人助理；
- 鼓励保留因公致残工人的补助金；
- 对每个新残疾工人的税收抵免（可能有时间限制）；
- 工作场所改造费用的补助金；

- 降低残疾工人的社会保障费。

在荷兰，残疾预防和残疾雇员康复的责任已经逐步从政府转移到雇主身上，该国采取的特殊措施包括：

- “试用期任用”：残疾人可以在雇主不支付工资的情况下最长工作三个月——在这段时间内继续领取失业补助；
- 如果残疾雇员无法重返原来的工作岗位，并且需要在公司里安置其他工作，则可以向雇主支付重新安置补助金；
- 如果雇员在被招录后致残，在其患病的前 52 周内雇主可以免付工资；
- 在雇用残疾工人之后的六个月，如果工人申请了残疾补助，则雇主免于交纳额外的保险费。

希望创办自己的企业或合作社的残疾人也可以获得补助金。在希腊这样的国家，自雇的情况很常见，而且很大一部分企业都是小型企业，因此这类措施是非常重要的。在意大利，残疾雇员占总员工比例超过 30% 的社会合作社可以免缴社会保险费。第三方机构也可以获得财政支援，对残疾人进行就业培训或帮助他们准备就业。例如，在美国，设立技术培训项目的州可以获得补助金，私营机构可以在地方一级提供辅助性技术培训和服务，并因此获得补助和奖励。

《欧洲委员会国家就业援助条例》（第 2204/2002 号）允许成员国为雇主提供激励政策，并保护工作场所招募和保留残疾工人。

在瑞典，对于有可能导致长期休病假的生病雇员，法律将保护雇主免于负担过多的病假费用。残疾人也可以获得各种类型的财政支援。在法国，如果失业的残疾人找到工作，就会获得就业奖金。如果参加培训方案，还可以获得公共交通费用的财政支援。根据荷兰的一个试点计划，残疾人可以收到一份凭单或票据形式的个人预算，使其能够购买他们所选择的安置服务或其他参与工作生活的服务。美国也开展了类似的“工作入场券”方案。

许多残疾人担心的一个主要问题是，如果他们找到一份工作但最终却由于某种原因而失去了这份工作，那么他们接受残疾津贴或养恤金的资格可能会受到负面影响。许多国家已经采取措施，确保这种担心不会成为残疾人找工作的阻碍因素。比如，西班牙的法规向残疾人保证，残疾人如果失业，仍有资格获得原有的残疾津贴。芬兰为鼓励那些长期领取残疾补助的人重返工作岗位，规定个人在培训或就业期间可以在两年内暂时停止领取残疾津贴，而不会失去这种权利。在许多国家，都允许残疾人获得一定水平的工资，而不影响其获得的残疾保险或社会保障津贴。

根据经合组织 2006 年的报告，“过多的工人由于健康原因永远地退出了劳动力市场，而过少的残疾人参与工作。这是一个在几乎所有经合组织国家内普遍存在的社会和经济悲剧。”经合组织的报告建议，工作应当被置于疾病和残疾福利政策的核心位置。政策的目标应当是，保证残疾人可以像正常人一样，有机会在社会中，特别是在劳动力市场中，全面发挥其可以发挥的作用。“政策讨论往往集中在如何减少吃福利的人数，但是只从这一个角度考虑制定政策就会带来一个问题，即忽略了残疾人自己的观点。现行的政策经常不能很好地服务于这个人群：他们生活在社会的边缘，被排斥在工作之外，或被边缘化于某些特殊的就业种类中。（同前，第 13 页）

3.5 技术和人员支持

技术、人员和财政支持之间的分界线可能不是十分明显。向盲人提供导盲犬是属于人员支持还是属于技术支持？在工作背景下，它可能更符合后者的条件。在任何情况下，比起支助本身以及它在使残疾人能够行使赋予其权利过程中所发挥的作用，进行分类并没有多大意义。与工作和就业有关的其他非财政支助包括协助安排特殊驾驶执照；工作辅导员帮助加快向就业过渡；安置后支助；个人援助（比如，在必要的情况下，提供个人卫生或交通方面的援助）；为视觉障碍的职工提供阅读者，特别是在培训和/或就业的初期阶段；在面试期间或工作场所提供使用手语者/手语翻译；朗读服务；赠款或直接提供个人辅助设备（如计算机控制的辅助设备、衣物、书本）；技

术辅助和设施。

3.6 按比例就业制

到 1923 年底，德国、奥地利、意大利、波兰和法国都采用了按比例就业制度。根据这一制度，雇主有义务雇用伤残的退伍军人。第二次世界大战以后，欧洲的许多其他国家也采用了按比例就业的制度，主要原因是残疾人的失业率水平居高不下，而且自愿办法总体失败。所有制度都最终扩大到将残疾平民包括在内。亚洲及太平洋（中国、印度、日本、蒙古、菲律宾、斯里兰卡和泰国）、非洲（包括埃塞俄比亚、毛里求斯和坦桑尼亚）和阿拉伯国家（如科威特）以及拉丁美洲（如巴西）的若干国家也都已经实行了按比例就业制度。尽管所有按比例就业制度都要求雇主至少雇用一定比例的残疾工人，但各种制度之间存在着差异，尤其是在强制性和非强制性要求以及当雇主不遵守要求时的制裁性质和效力方面。

沃丁顿（1996 年）将欧洲的比例就业制度分为三种基本模式：

- 没有制裁的立法建议：雇主不一定必须雇用一定比例的残疾工人，但建议他们这么做。荷兰从 1986 年开始实施这种制度。根据《1947 年残疾人就业法》，拥有 20 人以上雇员的国营和私营雇主应雇用一定比例的残疾工人。残疾人可以选择登记。《1986 年残疾工人就业法》取消了登记要求，将范围扩大到所有领取残疾补助金或荣军养恤金的人，并推行在三年之内完成百分之三到百分之五的按比例就业目标。这一比例属于自愿性质，达不到要求也不予制裁。到 1989 年，在拥有 15 天以上合同的工人中残疾人只占 2.2%，到 1992 年，这一数字只有 2%。政府认为在所有部门实施强制性政策是不可行的。不过，政府仍然要求雇主继续保留雇用残疾人的记录。
- 没有有效制裁的法律义务：英国在第二次世界大战之后采用的按比例就业制度就是一个例子。在英国，《1944 年残疾人（就业）法》一直被形容为是“英国残疾工人权利的基石”（道尔，1996 年）。这些获得主流就业的权利都是要通过“按比例就业计划”和“保留职业计

划”来实现。“按比例就业计划”要求拥有 20 名或以上雇员的雇主在雇用的职工总数中至少有 3% 的职工是已登记的残疾人，而根据“保留职业计划”，客运电梯司机和停车管理员这两种职业是指定要为残疾人保留的。雇主没有完成按比例就业并不属于违法，但如果在无免除许可的情况下，在没有完成按比例就业时聘用未经登记的人或这样做将使雇主无法完成按比例就业时，则属于违法行为。犯有这种违法行为的雇主将被处以罚款或三个月以下的监禁。在《1995 年残疾人歧视法》于 1996 年生效的同时，这一比例被废除。人们似乎普遍认为按比例就业制度没有能够对残疾人就业起到促进作用，没有得到充分监督和实施（比如，即便是在 1993 年履行按比例就业义务的雇主不足 20% 的情况下，对雇主不履行行为进行起诉的案例也只有 10 起），而且还批准了大量豁免和例外。（道尔，1996 年；沃丁顿，1996 年；海德，2000 年）

- 有制裁的法律义务：沃丁顿认为，税收补贴制度是“在二十世纪 80 年代和 90 年代，吸引了试图推行或修改按比例就业制度国家大部分注意力的一种按比例就业形式。它包括确定一个比例并要求所有被涉及的雇主，如果不能履行其义务就要交纳罚款或税款。这些罚款或税款通常被交给某个基金，用以支持雇用残疾人。”

德国的按比例就业制度是在 1974 年建立的，它常常被视作其他国家的样板。原来规定的是：对于雇员超过 16 人的所有公共或私营雇主，比例是 6%；在最近的立法改革中（《康复法》，2001 年），这一比例被缩减为 5%，而且只适用于雇员超过 20 人的雇主（欧洲产业关系观察，2001 年）。某些工人（就业办公室根据其残疾程度认定为极其难以就业的人，以及在公司内部接受培训的残疾人）可能按两个或三个按比例就业岗位计算。这项法律提到了重度残疾人的特别种类：

- 1) 重度残疾人：其残疾的严重程度致使其工作生活受到特别影响，尤其是：

- (a) 经常需要特殊援助才能从事就业的人；
- (b) 由于其残疾，雇用他们就意味着雇主经常需要支付特殊开支的人；
- (c) 由于其残疾可能经常造成大量减产的人；
- (d) 残疾程度至少有 50% 归因于精神或心理疾病，或是易受攻击的人；
- (e) 由于其残疾的严重性而未完成职业培训的人。

2) 已经年满 50 周岁的重度残疾人。

联邦就业办公室监督雇主对该计划的遵守情况。如果未达到按比例就业的要求，就可能需要交纳罚款。2004 年的就业率为 4.1%。2004 年，21% 负有就业义务的雇主完成或超额完成其任务，51% 的雇主完成了部分任务，30% 的雇主根本没有雇用重度残疾人。（联邦劳动和社会事务部，2007 年）

通过补偿性征税收取的资金专门用于提高重度残疾人的康复和就业。比如，提供残疾补助金帮助那些超额完成按比例就业任务的雇主来支付额外费用，如调整厂房或提供特殊培训。这种征税常常被视为雇主支付的附加税，特别是在经济困难时期，是一种比雇工更有吸引力的选择。

法国实行类似的按比例就业制度。根据 1987 年立法，每个雇员超过 20 人的国营或私营雇主必须雇用 6% 受法律保护的残疾人。这百分之六的任务是逐步实行的，从 1988 年的百分之三开始，1991 年提高到百分之六。某些种类的残疾工人按 1.5、2、2.5 人计算。企业可以通过以下方式完成其雇用任务：

- 直接雇用法律项下的受益人；
- 与保护性就业部门签订合同；
- 通过协议（雇主和雇员组织通过协商达成的协议）促进残疾人就业；
- 向 AGEFIPH（残疾人参与社会基金联合管理机构）缴纳款项。

根据劳动和社会事务部 1996 年的报告，在 1994 年，有 62.8% 的雇主完全通过交税，19.8% 的雇主通过转包合同和交税，12.4% 的雇主完全通过转包合同方式完成了他们的按比例就业任务（引自桑顿和兰特，1997 年，第 98

页)。1998年,在所有拥有20名以上雇员的企业中,只有一半以上的企业是通过向基金缴款方式完成其雇用任务的(欧盟委员会,第89页)。1997年,有关企业中的残疾人雇用率为4%(公营部门为3%)。这一结果导致政府通过AGEFIPH发起了一个为期三年(1999–2001年)的特殊计划,将重点特别放在长期失业者和青年失业者身上。

奥地利的按比例就业制度规定,雇员超过25人的企业在每25个岗位中应雇用一名残疾人。如果一家企业未执行这一规定,它每个月都需要为每个未能提供给残疾人的工作岗位向联邦社会事务办公室缴纳补偿税。这笔基金将为受扶助的雇员(残疾等级超过50%的人),或雇用受扶助雇员的雇主提供服务。

第二次世界大战之后,随着1947年《就业安定法》的颁布,日本采取了系统化的措施来提高残疾人的就业。1960年,实行按比例就业制度,但未做出强制性规定。由于企业不遵守这一制度,特别是大型企业不遵守这一制度,导致于1976年实行了强制性按比例就业制度以及征税补贴制度。私营企业的比例为1.8%,国家和地方的比例为2.1%。允许将重度残疾工人按两个残疾人计算。没有完成按比例就业的企业要交税:这样征收的税款作为补助金支付给超额雇用残疾工人的企业,还用于资助为残疾工人新建或改建设施。

罗马尼亚对雇员超过100人的组织适用一种比例–征税制度。雇主若未能雇用最少4%的残疾员工,则需要缴纳这种税收。

匈牙利的比例是5%,但大多数雇主更愿意支付“康复金”。

在**毛里求斯**,有35名或以上雇员的组织被要求给残疾人预留3%的工作岗位。未能完成任务的雇主必须向一个指定的基金缴纳税款,否则可能面临牢狱之灾。

其他建立了按比例就业制度的国家还包括**捷克**、**立陶宛**、**斯洛伐克**和**俄罗斯**。(国际劳工组织,2004a)

3.6.1 评论

在探讨欧洲按比例就业制度所依赖的假设时，沃丁顿说（1996年），这种制度是建立在这样一种信念之上的，即如果没有某种形式的立法干预，残疾人就无法在职工构成中占有一定比例：

按比例就业制度建立在两个相关假设的基础之上：（i）雇主不会大量雇用残疾人，除非要求他们这样做，及（ii）大多数残疾人无法在平等的基础上与非残疾人竞争工作，并凭借实力胜出。简而言之，就是认为残疾工人没有正常人那样有价值和有生产能力，而且如果这些工人进入公开劳动力市场，雇主就有雇用他们的义务，有时甚至会因此而得到经济补偿。大量雇主已从立法中得到暗示，并接受了这种假设。这在以下事实中可以反映出来：许多雇主抵制按比例就业制度及其在此制度下的义务，并且常常在可以选择的情况下花钱让别人来履行这种义务，他们更愿意雇用大量非残疾劳动力。欧洲按比例就业制度的历史充分证明，建立在受保护的工人群体是劣等群体想法之上的雇用制度是不能取得长久和重大成功的，因为雇主将试图逃避雇用这些工人的义务。（第71页）

欧盟委员会最近的一项研究（欧洲委员会，2000年）考察了18个工业化国家的残疾人就业政策。研究结果发现，没有一个国家的按比例就业制度实现了它的目标。研究承认，按比例就业制度从征税或罚款中获得了可以用于支持其他就业发展措施的资源；在某些情况下，雇主无法雇到足够的残疾人来完成其按比例就业。同时，也得出一个结论：“……显而易见，在大部分国家中已经在离开按比例就业的制度。有的是完全放弃（如英国），有的则是更加鲜明、更加有力地采取了其他措施（为个人提供积极的就业支持和/或更有力的禁止歧视法规）。”（第207页）

3.7 禁止歧视的立法

某些欧洲国家，如瑞典、芬兰和丹麦，以及包括澳大利亚、加拿大、南非和美国在内的其他国家并没有实行按比例就业制度，而是决定采用完善

职业培训和康复并加强雇主的自愿行为的做法。另外，在残疾人及其代表性组织的不断游说下，越来越多的国家已经走上了禁止歧视立法之路，许多国家都以美国二十世纪 60 年代的民权立法的经验为基础。

向禁止歧视立法的转变可能是残疾人就业领域最具震撼力的一次转变。与按比例就业制度及其他政府发起的计划一样，禁止歧视立法认为，需要有具体的措施来推动残疾人就业。但是与按比例就业制度不同的是，此类立法提出，残疾人可以凭借他们的实力竞争工作，只要他们所在的环境不会因为其残疾而对其产生歧视。

禁止歧视立法并不是最近才出现的。促进妇女就业机会平等和同工同酬的法律已经在欧洲存在了几十年，同时许多国家中还有基于种族、民族或宗教理由保护人民权利的类似立法。为什么花了这么长时间才将禁止歧视立法扩大到残疾人身上呢？其中一个原因可能是缺乏有效的集体宣传来推动这一事业。

据报道，在 2000 年，联合国的 189 个会员国中，已有 40 多个国家通过了关于残疾人的某种禁止歧视立法（德格纳和奎因，2000 年）。对这些法律进行比较是很困难的，因为有关国家有着不同的法律制度和不同的历史、社会经济和政治背景。然而，我们注意到，颁布此类立法的国家数量越来越多，而且大部分法律都是在二十世纪 90 年代期间通过的。下文中的例子列举了一些国家，说明了各国对待这一问题的不同做法，但这种举例不是穷尽式的。

3.7.1 澳大利亚

在解决对残疾人歧视问题上，澳大利亚既有国家立法又有州立法。《1992 年联邦残疾歧视法》取代州级立法，并禁止在工作和就业以及包括教育在内的其他领域中歧视残疾人。该法由人权和机会均等委员会（调查歧视投诉）中的一名残疾歧视专员执行。1992 年的法律允许各组织制定行动计划，确定组织内部存在的残疾人障碍，并制定解决这些障碍的政策、方案和时限。制定残疾行动计划的好处有三个方面：它表明了反歧视的原则；如果要投诉某

个组织，则可以向人权和机会均等委员会提出投诉以供其审议；它为变革提供了工具。

3.7.2 奥地利

2006 年 1 月生效的《联邦残疾平等法》在生活的方方面面保障残疾人的平等和反歧视。

3.7.3 巴西

1988 年《巴西联邦宪法》明确禁止在招聘或支付工资方面对残疾人有任何形式的歧视（第 7 条）。关于残疾人权利的第 7.853/89 号法律保障了残疾人充分行使其基本权利，包括工作的权利。该法律把在就业和工作中歧视残疾人的行为确定为应受刑罚的违法行为。

3.7.4 加拿大

加拿大的禁止歧视措施采取了两种立法形式。《1982 年权利与自由宪章》第十五节保证每个人都“有权获得法律的平等保护和福利，不受歧视”，包括基于精神或生理残疾的歧视在内。《1985 年加拿大人权法案》禁止某些带有歧视性的做法，并且残疾成为可能的歧视理由之一。上述《宪章》和《法案》都允许（但不要求）采取积极行动减少不利条件。虽然该《法案》最初并没有要求雇主做出“适当变通”以使残疾人能够符合工作要求，但 1998 年的一项修正案包含了变通的义务：

“变通的义务是指雇主、服务供应商或工会采取措施，消除由于规则、做法或生理障碍对雇员、潜在雇员或客户造成不利的因素，这些不利因素会或可能会对受《加拿大人权法》保护，或者被《就业平等法》确定为特定群体的个人或群体的财产产生负面影响。

《加拿大人权法》规定，必须满足与被禁止歧视群体相关者的特殊需求，除非雇主或服务供应商可以证明这样做会带来不必要的困难。”

第二种形式的立法措施是《1995 年就业平等法》，该法要求采取积极措施，克服不利条件，包括采取适当的变通措施。残疾人属于该法保护之列。

3.7.5 哥斯达黎加

在哥斯达黎加，关于残疾人机会平等的第 760 号《法律》禁止在以下有关就业和工作的领域内因为残疾而歧视残疾人：使用未做调整以反映残疾求职者需求的招聘程序；在招聘残疾人时，提出适用于普通人以外的额外要求；由于残疾问题而不雇用残疾人。

3.7.6 埃塞俄比亚

《残疾人就业权利公告》（1994 年 8 月 26 日第 101/1994 号公告）旨在保护残疾人获得适当的培训、就业机会和工资的权利，并阻止任何在工作场所的歧视。该《公告》的第 3 节和第 4 节提到了应该如何增加残疾人在公开劳动力市场的就业机会。它们规定，所有选择标准都不得涉及候选人的残疾问题，并规定应提供必要设备从而使残疾人能够履行其职责。该《公告》第 6 条强调：

“由于不遵守本《公告》以及依据本《公告》所制定的规章制度和所发出的指示的规定而使其权利受到影响的任何残疾人，均可向法律授权审理劳动争议的机构提出其申诉”。

3.7.7 德国

《2001 年社会法典第九册》禁止在就业方面对严重残疾者的歧视（第 81（2）条）。《2002 年残疾人公平机会法》旨在消除和防范残疾人面对的歧视，并赋予他们平等参与社会和工作生活的权利。这一法律适用于执行联邦法律的联邦和州的机构。虽然私营企业并未被直接涵盖入内，但是他们可以与残疾人组织签署伙伴协议来促进可获得性和其他积极措施。（德戈纳，2004 年）

3.7.8 毛里求斯

毛里求斯《1996 年残疾人培训和就业法》做出了一条禁止歧视的规定，将雇主在刊登招聘广告或在决定分配工资、报酬、养恤金和其他与就业有关的问题时歧视残疾人的行为确定为违法行为。歧视残疾人的雇主可能会受到罚款或监禁处罚。根据该项法律，不得雇用残疾人从事与其残疾程度不适合的工作。

3.7.9 菲律宾

菲律宾的《1992 年残疾人大宪章》第 32 节禁止在就业中歧视残疾人：

“一切公营或私营实体，均不得在工作申请程序、雇用、提升或解雇、雇员报酬、工作培训和其他就业条款、条件和特权方面以残疾为由歧视符合条件的残疾人。”

《大宪章》详细列出了这项禁止条款所包含的歧视行为：

- (a) 通过对其工作机会产生负面影响的方式对残疾求职者
- (c) 使用以下管理标准、准则或方法：
 - 具有基于残疾进行歧视的后果；或者
 - 维持对应受一般行政管理的其他人的歧视；
- (d) 以其残疾为由，向合格的残疾雇员提供的薪酬少于履行同样工作的非残疾雇员有权获得的薪酬，如薪水、工资或其他形式的报酬和额外福利；
- (e) 同合格的残疾雇员相比，仅仅因为残疾，而在晋升、培训机会、学习和奖学金方面对非残疾雇员更加照顾；
- (f) 以残疾为由，将残疾雇员进行重新分配或调配到其无法胜任的工作或职位；
- (g) 以残疾为由，解雇或终止残疾雇员的任职，除非雇主可以证明该残疾雇员破坏了有关工作的良好业绩，对企业实体造成损害；但条件是雇主首先应尽量为残疾人提供合理的变通；

- (h) 未能以最有效的方式选择或管理招工考试，考试应准确地反映衡量残疾求职者或雇员的技能、才智或其他因素，而非残疾求职者或雇员受损的感官、手工或谈话技巧（如有）；以及
- (i) 将残疾人排除在工会或类似组织之外。

3.7.10 南非

《南非宪法》中包含了一个《权利方案》，“尊重我们国家所有人的权利并肯定人类尊严、平等和自由的民主价值观念”（1996年第108号法律，第2章第7条）。作为《权利法案》文本组成部分的第9条——“平等”规定，平等包括完全平等地享有一切权利和自由，不得直接或间接因为残疾或任何其他确定的理由而歧视任何人。第9条还规定，必须制定国家立法以防止或禁止不公平的歧视。

为了促进宪法规定的平等权利，消除就业中的不公正歧视，确保执行就业平等以消除歧视的影响，并使南非履行作为国际劳工组织成员国的义务，南非于1998年通过了《就业平等法》。该法要求所有雇主消除在就业政策和实践中，因为残疾或其他具体理由，直接或间接的不公正歧视。如果雇主采取与法案宗旨一致的积极行动措施，或根据工作的内在要求区别对待、排除或照顾任何人，则不属于不公平歧视（第11章，第6（2）条）。《就业平等法》将积极的措施定义为“旨在确保特定群体中⁸适当合格的人员拥有平等就业机会，并在指定雇主的劳动力的所有职业类别和级别上得到公平体现的措施”。积极的行动措施必须包括：

- 确定和消除对特定群体人员产生负面影响的就业障碍的措施；
- 在平等尊严和尊重的基础上加强劳动力多样性的措施；及
- 为特定群体中的人员做出合理的变通，以确保他们享受均等的机会，并在雇主的劳动力中所有职业类别和级别上得到公平体现。这可能包括优惠待遇和数字上的目标，但不包括按比例就业。（同上，第15条）

⁸. 包括残疾人。

该法将“合理的变通”定义为“对一项工作或工作环境做出的任何修改或调整，以便使特定群体中的人员可以有机会获得或参与就业，或在就业中得到提升”。

雇主必须制定并执行确定一个“就业公平计划”，列出目的，要实现特定群体中适当合格人员在任意职业类别和级别内得到公平体现的特定量化目标、时间表、实现这些目标的策略以及监督和评估计划执行情况的程序。

2000 年的《促进平等和防止不公正歧视法》（第 4 号）进一步禁止在就业中以残疾为由进行不公正歧视。该法明确规定，残疾歧视包括未能采取合理措施满足残疾人的需求，以及未能确定或消除不公正地限制残疾人享有平等机会的障碍。

3.7.11 英国

根据《1944 年残疾人（就业）法》，残疾人主流就业的权利应通过按比例就业制度和岗位预留计划实现。按比例就业制度要求雇员人数超过 20 人的私营雇主在其雇员中应有至少 3% 是注册的残疾人；岗位预留计划要求电梯司机和停车场管理员的职位应当为残疾人预留。1995 年《就业歧视法》生效后，按比例就业制度于 1996 年被废止（详见 3.6）。

1995 年的法律规定，在就业、提供商品、设施和服务以及其他问题上的对残疾人的歧视构成犯罪。其中还包括有关教育和获得交通服务的条款。《2001 年特殊教育需求和残疾法》将 1995 年的法律加以扩展，规定歧视在学校和大学内谋求获得教育机会的残疾学生为犯罪行为。

《2003 年〈1995 年残疾歧视法（修正案）〉条例》于 2004 年 10 月 1 日生效，用以执行《欧洲委员会就业规定 2000/78/EC》（见 1.30）中关于残疾的规定。这一条例对 1995 年的法律做了较大的改动，包括取消小雇主不受该法管辖的规定，并将一些原本被排除的职业纳入到该法的管辖范围内，如警察，消防队员和监狱管理员。

《2005 年残疾歧视法》扩充并修改了 1995 年的法律，加强并细化了反歧视法，包括与公共机关、交通和综合资格审定机构有关的歧视。

3.7.12 美国

在美国，二十世纪 50 年代和 60 年代的康复制度仍然保留着很强的医疗特征。医疗诊断用于证明参加方案的资格，并有效地决定着方案目标人群的康复过程（曼斯，1997 年）。但是，随着方案的不断发展，人们开始越来越少地关注残疾的原因或根源（如战争伤残），因此，在二十世纪 60 年代和 70 年代期间，符合条件的“群体”范围逐渐扩大。随着 1973 年《康复法》的通过，人们将重点转向职业康复，随后在职业康复设施、保护性车间、日活动中心方面和在培训合格的康复专业人员方面都进行了大量的投资。

1973 年法所关注的部分问题涉及到消除就业歧视，针对的目标是特定的公营雇主和与联邦政府签订合同的公司。残疾问题的游说者不仅主张要有效执行这一法律，而且还主张将该法律的适用范围扩大到私营部门的雇主。

随着 1986 年《康复法修正案》的颁布，从民权运动发展起来的集体倡导活动越来越多地影响着广泛的国家康复目标：

- 该法中“职业康复”一词大部分被“康复”所取代
- 独立生活被确定为没有直接职业目标人员的独特服务选择⁹
- 扶持性就业被确定为一个独特的方案，并且是引入一项要求的结果，即最重度残疾者对以需求为基础的计划的计划的要求
 - 必须执行在经过评估的残疾人需求的基础上正式制定的州级计划；
 - 资格必须要以重度残疾人的明确需求为基础；
 - 必须以个人需求为依据制定个性化的康复计划；

⁹ 独立生活理念是指残疾人负责并管理影响自己的决定，自力更生并实现充分、平等地参与社会。现在，在大多数情况下，对个人康复方案的管理权由康复服务的消费者掌握。

- 必须根据满足重度残疾人需求的程度，对州级方案将近评估。(曼斯，1997 年，第 96 页)

公众活动和有组织的倡导活动在继续开展，在 1990 年通过《美国残疾人法》(ADA) 时达到高峰。该法将禁止歧视原则扩大到所有拥有十五名或以上员工的私营雇主。它还禁止在住房、公共设施、教育、交通、通信、娱乐、制度、保健服务、选举和获得公共服务方面以残疾为由进行歧视。

为了从《美国残疾人法》规定的就业保护中受益，个人必须符合有关工作的条件。这意味着，在做出“合理变通”之后，他们必须能够履行“基本的工作职能”。必要的“合理变通”是指，为了实残疾人能够有效地履行“基本的工作职能”而进行的修改或调整。雇主有义务做出此类变通，除非这样做会给他们带来“过多的困难”。

3.7.13 越南

1998 年《残疾人法令》禁止在招聘行政管理和非业务职位时歧视残疾人。该法令还规定对招聘残疾人的雇主提供税收优惠。

3.7.14 赞比亚

赞比亚 1996 年第 33 号《残疾人法》规定，雇主不得在发布就业广告、招聘、提供就业条款或条件、考虑晋升、调任或培训或提供任何与就业有关的其他福利方面区别对待残疾人和非残疾人。禁止歧视还适用于教育机构。该法将歧视定义为：

- 对残疾人不如对非残疾人那样照顾；
- 对某个残疾人不如对其他残疾人那样照顾；
- 要求残疾人遵守非残疾人可能具有优势的要求或条件；
- 不提供残疾人所需的特别服务或条件。

3.7.15 关键问题

有报告称，几年前已在某些工业化国家生效的禁止歧视立法尚未在提高残疾人就业状况方面发挥特别有效的作用。对不同国家关于禁止就业歧视立法的贯彻、执法和效力情况开展一项调查研究是有必要的。

3.8 劝说措施

作为对基于立法或按比例就业制度的强制性措施的一种补充或变通，许多国家都制定了以劝说和自律为基础的非强制性措施，其明确目标就是促进残疾人就业。

3.8.1 信息和提高意识运动

信息和提高意识运动一般由政府机构组织，有时候也由雇主团体组织，可以包括公共研讨会、出版物、报纸特稿、地方和国家广播电视、网站等（包括比利时、加拿大、法国、日本和葡萄牙等很多国家）。比如，在瑞典由雇主牵头的一项活动的目的是提高公众对为残疾人创造工作机会的兴趣，并强调利润与社会责任并非不能兼得。

3.8.2 奖励

向努力增加就业机会的雇主进行奖励，以表彰其良好的雇用政策和做法，并鼓励其他雇主效仿学习（例如，澳大利亚、希腊、香港、爱尔兰）。可由政府机构或雇主网络 / 协会进行奖励。

3.8.3 其他措施

公营或私营企业可在其信纸、广告或公司其他印刷品中使用代表其承诺向残疾工人提供平等机会和待遇的标志，这既彰显公司的良好行为，还鼓励其他公司效仿学习（如爱尔兰、英国）。比利时和英国制定了雇主《良好行为守则》。某些国家对雇主及其雇员进行残疾平等意识培训，一般由非政府

的残疾人组织提供。

对劝说措施在影响公众态度或行为方面的有效性进行评估是一件难事。欧盟对残疾人就业政策进行的调查得出结论：残疾组织往往认为，利益竞争几乎总是会削弱这些政策的有效性。（欧洲委员会，2000 年，第 209 页）

3.8.4 关键问题

虽然雇主在调查中表达的态度不一定总在雇主的行为中反映出来，但劝说措施至少应该有助于提高认识。就像自愿按比例就业计划一样，劝说措施不能替代有关促进残疾工人平等机会和待遇的立法及其他强制性措施。

3.9 残疾管理

近年来，作为推动残疾人工作招聘、提升、保留和重返工作岗位的一种手段，残疾管理的做法得以发展。在工作场所，残疾管理是一个主动的过程，通常与促进残疾人获得工作和提升的人力资源开发活动结合在一起，它还与包括解决工作场所伤残的一系列预防、康复和安全返回工作岗位干预在内的战略结合起来。这些战略由工人代表和管理层协调执行，并由他们共同承担解决工作场所中有关残疾问题的责任。

2001 年 11 月通过的国际劳工组织《工作场所残疾人管理实践准则》的宗旨是向所有部门和所有规模的企业雇主提供指导，以便在工作场所残疾管理相关问题方面采取积极策略。尽管国际劳工组织《实践准则》主要针对的是雇主，该文件仍指出“政府在建立扶持性立法和社会政策框架，以及鼓励为残疾人创造就业机会方面发挥着至关重要的作用。此外，残疾人的主动参与对实现《实践准则》也很重要”。《实践准则》的内容是建立在国际文书和倡议中有关促进所有残疾人安全和健康就业的各项原则的基础之上的。该《实践准则》不是一个具有法律约束力的文件，也不能超越或替代国家立法。应该根据各国实际情况对其进行理解，并根据各国法律和实践进行应用。（国际劳工组织，2002 年）

3.9.1 保留工作

国际劳工组织《实践准则》中包括有关工人在工作中致残的建议做法，涉及的方面包括政策、评估和康复等。许多国家开始越来越关注预防、早期干预和保留就业等问题（桑顿，1998年）。在许多情况下，这些措施受到保险业的支持，其依据是保留工作一般可能比雇员离职造成的后果成本要低。最近对残疾人就业政策的审查表明，在这个领域开展的活动相当少，但如果它能在成本效益方面证明自己，就有可能得到雇主的不断重视。

到目前为止，数量有限的几个国家已经开始积极推动残疾管理，将其作为有关残疾人职业康复和就业的国家政策中的一项战略。在此以加拿大和美国为例：

3.9.2 加拿大的残疾管理

2000年，加拿大颁布了《残疾管理实践准则》。该实践准则得到联邦政府劳资伙伴计划的支持和部分资助，并由国家残疾管理与研究学会（NIDMAR）制定，规定了执行残疾管理的实际指导方针、关键标准和结果措施。许多组织及其网络，包括雇主和工人组织以及残疾人组织，都在帮助残疾人获得就业、保留工作和重返工作岗位的机会。采取的措施包括政策声明及提供咨询和支持服务。

3.9.3 美国的残疾管理

在美国，联邦或州的方案一般不会涉及有关非职业病或工伤的短期或长期残疾措施，极少有例外。这一空白通常由雇主、工会和/或雇员资助的方案来填补。短期和长期付款的费用以及工人的工伤抚恤金最终由雇主通过增加保险费的方式来承担。因此，雇主有动力来减少这些费用。这就导致了实施所谓的残疾管理。残疾管理包括旨在防止残疾发生和/或将其对工人和雇主的影响降到最低程度的各种活动。这些活动包括：

- 安全方案；

- 雇员健康和援助方案；
- 重返工作岗位方案。

3.9.4 关键问题

应该积极宣传国际劳工组织《工作场所残疾人管理实践准则》，以期有更多政府、雇主和工人组织了解和使用它。

3.10 协商机制

国际劳工组织第 159 号《公约》要求在执行国家职业康复与就业政策时，应与有代表性的雇主组织和工人组织进行协商。还应与有代表性的残疾人组织和为残疾人服务的组织进行协商。第 168 号《建议书》规定，这些组织还应该能够帮助拟定有关组织和形成职业康复服务的政策，并就其可能参与的形式提出了若干建议。

根据其对国家立法的调查以及各国政府提供的信息，国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会发现，越来越多的国家开始实施各种形式的协商机制（国际劳工组织，1998 年）。某些国家（如奥地利、捷克、法国、毛里求斯、瑞典、英国）建立了有残疾人组织和为残疾人服务的组织参加的常设理事会或委员会，并在执行国家政策时与它们进行协商。在其他一些国家，所有的三类代表性组织在不同的机构中负责制定或执行政策、措施和方案（如智利、塞浦路斯、芬兰、德国、菲律宾、突尼斯）。

有些国家政府报告说，已经设立了常设机构与雇主和工人代表进行协商。（如澳大利亚、布基纳法索、希腊、立陶宛）

在其他一些国家（如阿根廷、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、冰岛、苏里南、泰国、赞比亚），似乎只与代表残疾人的组织和为残疾人服务的组织进行协商。

3.10.1 关键问题

残疾人的职业康复和就业应被视为国家就业政策的基本组成部分。毋庸置疑，雇主和工人组织的参与，以及残疾人代表以及为残疾人服务的代表的参与将会使有关这一问题的政府协商从中受益。《残疾人权利公约》认定，缔约国就残疾人相关问题与残疾人代表组织进行协商是重要的，其中包括工作和就业问题（第4条第3款），但其中没有直接提到在此类协商中包括雇主和工人组织。国际劳工组织一贯呼吁政府在执行残疾人职业康复和就业的国内政策时，应当与所有这三类代表性组织进行协商。（例如，见第159号《公约》第5条）

3.11 信息、监控和评估

3.11.1 信息

国际劳工组织《工作场所残疾人管理实践准则》（国际劳工组织，2002年）将残疾人定义为“由于公认的身体、感官、智力或精神缺陷导致其获得、重返、保留工作或获得提升的机会被大大减少的个人”。这个定义比国际劳工组织第159号《公约》中使用的定义范围稍有扩大。公约的定义自其于1983年通过以来成功地经受了时间的考验。出于实践的目的，《实践准则》的定义可以被视为适用于本报告中所有一般性章节。

但是，在讨论国家、区域或国际的残疾立法和政策时，从未达成这种一致意见。在对残疾如何定义方面有极大的分歧，分歧不仅存在于国与国之间（如参阅经合组织，2000年，第194–201页），还存在于一国内部不同的部门和计划之间（如澳大利亚和加拿大）。

关于残疾人的资料，目前尚没有可以在国际级别上进行比较的可靠而有效的统一数据。部分原因在于所使用的定义过多。此外，也因为所使用的数据采集方法不足。因此，各国之间工作适龄人口中被划归或可能被划归为残疾人的估计数字各不相同，不仅是因为构成残疾的定义不同，也是因为收集和整理这些数据所使用的方法不尽相同。这些并不是造成难以进行跨国比较的唯一原因。欧盟最近对残疾人和就业政策所做的一项研究指出，没有任何

两个国家使用大致类似的制度，几乎所有影响残疾和就业政策结构和执行的主要因素都存在着重大分歧。（欧洲委员会，2000 年）

国家之间的比较可能会有教益和帮助，条件是具备有效的比较基础。但是，更为重要的一点是，那些说明各国政策和方案制定情况信息的关联性、性质、质量、可靠性和准确性。最近的调查显示，除了几个明显的例外（如澳大利亚、加拿大、瑞典、英国、美国）情况，制定、规划、监督和评估政策和方案所需的资料不足，有时甚至是严重不足。

大多数有关国家都欣然承认存在信息差距，承认缺乏数据就难以有效地制定和规划政策，并削弱了资源分配的有效性。许多国家已经计划完善它们在残疾人就业方面的统计信息。

1999 年，联合国大会敦促各国政府与联合国秘书处经济和社会事务司的统计处合作，继续完善有关残疾问题的全球统计数据 and 指标（联合国，1999 年）。2001 年的联合国残疾测定国际研讨会上，有一个观点得到认可，即需要在国际层级开展统计和方法论工作，以帮助进行残疾数据的跨国比较。因此，联合国统计处受权成立华盛顿小组来解决一些已经提出的问题，并通过使用世界卫生组织的《国际功能、残疾和健康分类大典》（ICF），开发一套适合在人口统计、全国抽样调查或其他统计中使用的一般性残疾测定标准。

在开展上述活动的同时，国际劳工组织的统计局与该组织技能和就业司的残疾计划合作，开展了一项分析现有各国关于残疾人就业状况统计的项目。¹⁰ 成果概要中记录了 95 个国家现在正在使用的方法（国际劳工组织，2004b）。“调查结果显示，各国主要通过人口普查和入户调查的方式来收集统计数据，这就意味着大概每 5 到 10 年统计一次信息，或者只有一部分是及时的数据。根据各国的回复，这些数据来源提供了关于就业状况的详细信息，也大体上考虑到了有关就业和失业统计的国际标准。我们发现，这些数据源所使用的残疾定义往往来源于国家立法或国家统计局、有关部门和 / 或与残疾有关

¹⁰. 这一项目与国际劳工组织实施的，由爱尔兰政府资助的“残疾人就业：立法的影响”项目相关联。

的非政府组织的定义；不足 50% 的国家使用了关于残疾统计的相关国际标准（同上，概要，第一部分）。作为对这一概要的补充，国际劳工组织为改进残疾人就业统计信息准备了指南（国际劳工组织，2007 年）。基于统计信息和残疾人就业的专业知识，这些指南旨在帮助全球各国开发一套对残疾人就业状况的综合性、国际化的比较报告。

《残疾人权利公约》也提及信息及对其的恰当管理是十分重要的。第 31 条要求缔约国收集包括统计和研究数据在内的适当信息，以使各国能够制定和执行那些可以发挥《公约》作用的政策。“收集和整理这些信息的过程应当遵守依法建立的保护措施（包括数据收集立法），以保密并尊重残疾人的隐私。在收集和使用统计数据时，还应尊重国际公认的保护人权的标准以及基本自由和道德原则”（第 31 条第 1 款）。收集到信息应被用于分析缔约国在《公约》项下义务的执行情况，并指出和解决残疾人在行使其权利时所遭遇的障碍。缔约国有义务公布统计结果，并保证残疾人可以获得这些结果（第 31 条第 2、3 款）。

3.11.2 监督

国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会（CEACR）是两个负责对成员国标准相关义务执行情况进行日常监督的机构之一。¹¹CEACR 的成员由国际劳工局理事会任命，任期三年，可连任。这些成员从世界各地选拔而来，都是具有技术能力和独立立场的中立人士。CEACR 负责审议成员国定期提交的报告，报告记载了该国为执行其已批准的公约所采取的措施。

每一份联合国的公约都创设了一个条约监督机构，对批准国执行中出现的问题进行监督。这一程序也是有限制的：国家被要求遵守其已批准的公约，但监督机构没有权力去执法。非政府组织越来越多地敦促监督机构要更加积极。

2006 年的《残疾人权利公约》里包含了若干关于执行和监督的条款。缔

11. 另一个定期监督机构是大会标准实施委员会。

约国需要在政府内指定一名或多名联系人，处理《公约》的执行问题；并且适当考虑在政府内部建立或指定一个协调机制，帮助协调不同部门和不同层级间的相关行动。缔约国应建立一个促进、保护和监督执行的框架。公民社会，特别是残疾人及其代表组织，应当充分参与到监督的过程中（第 33 条）。

《公约》还建立了残疾人权利委员会。各缔约国应在《公约》对其生效后两年内将该国履行《公约》义务所采取的措施向委员会提交一份全面报告。此后，缔约国须每四年提交一次后续报告，或应委员会要求提供报告。委员会将对各国提交的报告提出意见和一般性建议。联合国秘书长向所有缔约国公开这些报告。缔约国在本国内应最大限度地公开其报告，并帮助人们了解到有关报告的意见和一般性建议。委员会可以邀请专门机构和其他联合国机构就各自主管领域内《公约》的执行情况提交报告。委员会每两年应向大会和经社理事会提交报告，并且可以根据报告的审议结果和从各缔约国收集的信息，做出意见和一般性建议。（第 34 至 39 条）

联合国大会于 2006 年 12 月 13 日通过了《残疾人权利公约任择议定书》。《公约》的缔约国可以选择成为《议定书》的缔约国。批准了《议定书》的国家承认，在个人或个人代表或个人组成的组织声称缔约国违法《公约》规定使其受害时，残疾人权利委员会在其职权范围内有权处理这些申诉。委员会不接受对只是《公约》缔约国，而不是《议定书》缔约国的申诉。

3.11.3 评估

缺少资料使有效的方案监督和评估变得几乎不可能（经合组织，1986 年）。这在日益增加的社会保障费用已经引起人们关注的情况下显得尤为重要。比如，在其 1998 年关于保留工作和重返工作岗位战略的报告中，桑顿在“逐渐暴露的问题”清单中列出了以下内容：

社会互助的原则在荷兰正在迅速消亡，公众和政治家越来越不愿意支持在残疾制度上花费大量金钱……荷兰和瑞典为应对疾病和残疾补贴费用不断增加而采取的手段是将责任从国家转移到企业……其中既包括疾病补贴，也

包括为减少病假而进行早起干预的费用（第 13 页）。

在美国，美国审计总署对大量残疾人就业相关计划的有效性几乎或完全未经评估的现象提出批评（桑顿和兰特，1997 年，第 276 页）。美国还对社会保障补助金在促进重返工作岗位中发挥的作用予以特别关注。

“社会保障残疾保险和补充保障收入方案不应被视为残疾人唯一和永久的收入来源。在任何可能的情况下，它们应当只作为改善个人经济条件的起跳板。”（社会保障署，1994 年，引自桑顿和兰特，1997 年，第 277 页）

对残疾人就业方案进行评估，评估结果用于为更好的资金支持提供依据。这样的工作似乎很少。

随着公共开支的需求日益增加和紧迫，进一步加强对更好评估数据的普遍要求。资源的竞争不仅存在于国家经济政策的整个结构中，而且还存在于不同的残疾政策之间（比如，预防与康复及平等机会）和残疾人就业领域内部。比如，是将现有资源分配用于培训所有残疾人，还是集中用于对那些有可能找到工作的人进行技术培训，或者是用于那些最需要的人？

任何评估方案本身存在的不准确因素并不意味着不应该开展评估，或不应该将其用作政策指导。只要影响未来的政策需要建立在对政策必须解决的问题进行合理评估的基础上，那么我们就别无选择。

第四章

关键问题和行动议程

4.1 前言

尽管出台了一系列国际、区域和国家法律及其他文书，但世界各国残疾人在就业方面仍然遭到歧视，并被剥夺了这方面的权利。现有统计数字表明，残疾工人的不活动率常常是其他工人的两到三倍。残疾工人通常集中从事低级和低收入工作，参加高级工作的人数不多。行动不便是个司空见惯的问题，这通常能够从劳动力市场上其他人的消极态度和偏见中得以体现。对残疾妇女的双重歧视（由于贫穷，有时是三重歧视）尤其侵犯了人的尊严，并剥夺了人权——这一点早该采取优先行动。如果现行国际条约所载的措施得到适当执行，将会实现充分的平等和参与。没有哪个国家不需要重要政策或计划创意。

4.2 《联合国残疾人权利公约》

所有的国际人权文书都通过平等和非歧视原则保护残疾人的权利。制定一项有关残疾人的专门公约过去不是，现在也不是，为了创设新的权利。新的《公约》

- 重申、强化并更新了其他国际文书中的权利；
- 确认所有这些权利都适用于残疾人；
- 再一次推动并激励各国政府修改或废弃现有法律、法规、惯例和实践对残疾人的歧视，并采用合适的法律及其他措施来执行《公约》所载的权利；
- 建立一个专门的残疾人权利委员会，监督《公约》的执行情况；
- 邀请残疾专家加入委员会；
- 在制定和执行与执行公约有关的法律和政策时，或在残疾人问题的其他决策程序中，要求缔约国“通过残疾人的代表性组织，与残疾人密切磋商并积极引导他们参与”（重点强调第4条第3款）；
- 拥有一个《任择议定书》，处理个人或团体申诉，并开展调查程序；
- 提供了一个开放、透明的咨询性公约制定程序，通过这一程序，残疾

人、其代表性组织及其他感兴趣的方面可以在比以往任何时候都广泛的基础上，在这一层级切实地参与；

- 缔造了新的、更广阔的残疾人权利意识，而这一意识不仅限于残疾人自身；
- 提高了在国内和国际层面对残疾人非政府组织作用的认可；
- 考虑到与很多国家内部现有的独立人权机构的地位和功能相关的原则，通过一些执行条款（包括要求缔约国政府在政府内部为执行《公约》制定一名或多名联系人，建立一个包括一项或多项独立机制的框架体系，促进、保护和监督实施），保持公约制定过程中的势头。

4.3 行动日程，特别是与工作和就业问题相关的日程

《残疾人权利公约》重新设置了有关对抗歧视和积极促进融合的核心行动日程。

《残疾人权利公约》的义务清单包罗万象，但并不是穷尽式的（联合国人权高级专员，2007 年），还有其他相关内容应当包括在行动日程当中，如雇主和工人组织在残疾人工作和就业问题中的咨询作用，特别的发展问题，以及如何使人权文书在残疾人问题上得以更有效的使用。

4.3.1 使《联合国公约任择议定书》生效

《残疾人权利公约》自 2007 年 3 月 30 日起对国家和地区一体化组织开放签署。为了获得有拘束力的同意，《残疾人权利公约》应由签署国批准，或经签署的地区一体化组织正式确认。它向任何未签署的国家或地区一体化组织开放。在收到至少 20 份批准书和/或加入书后，《残疾人权利公约》方始生效。这一义务主要落在国家身上，第一项重要的日程就是实现这一目标。

使《残疾人权利公约》生效在国内和国际层面上都需要遵循一个持续的程序，即国家签署并批准条约，此后在其管辖范围内承诺保证并促进所有残疾人人权和根本自由的全面实现，不得存在任何基于残疾的歧视。

《任择议定书》也要求类似的批准过程。但是它的生效只需 10 份批准书和 / 或加入书，且取决于《残疾人权利公约》的生效。

4.3.2 意识衡量

只有当所有利益相关方都对《残疾人权利公约》有认识后，才会出现实质进步，所有人才会认识并了解他们与此相关的权利和义务。《公约》的缔约国承诺采取即时、有效且适当的措施来提高全社会的意识。为了实现这一目标所采取的措施包括：在所有的活动中，倡导并保持有效的公共意识活动，促进对残疾人技能、品德和能力，以及对工作场所和劳动力市场所作贡献的承认。包括国内和国际残疾人非政府组织和人权机构在内的其他组织在这一过程中起到了重要的作用。

4.3.3 残疾人代表性组织的作用

在制定、实施和监督那些执行《残疾人权利公约》的立法和政策的过程中，在其他涉及残疾人问题的决策过程中（包括意识的提升），缔约国应当通过残疾人代表性组织与残疾人密切磋商并让他们积极参与。

代表残疾人的国内组织在执行《残疾人权利公约》的过程中发挥着关键作用。意识到执行过程在很多方面比制定过程要复杂，它们需要保证各自政府与它们密切磋商并使它们积极参与，并保证自己拥有或可以获得，就广泛的政策和计划议题进行实质讨论和参与所必须的技能、知识和专业背景，其中包括与工作和就业有关的内容。

4.3.4 执行框架

缔约国应尽早履行义务，在政府内指定一名或多名联系人处理与执行《残疾人权利公约》有关的事务，并适当考虑在政府内部建立或指定一个协调机制，帮助在不同部门和不同层级间在包括工作和就业在内的问题上采取相关行动。

缔约国还应建立一个包括一个或多个适当的独立机制在内的框架，以促进、保护和监督《公约》的实施。这些机制内关于工作和就业的职责应当明确界定。公民社会，特别是残疾人及其代表组织，应当参与和全面参加到监督工作中。

4.3.5 立法和其他措施

缔约国应当为实现《残疾人权利公约》所认可的权利，采取适当的立法、行政和其他措施，并且修改或废止构成歧视的措施。这些措施特别应当，

- 禁止在所有与各种就业形式相关的问题上基于残疾的歧视，包括招聘条件、雇用和就业、就业的延续、职业发展以及工作条件的安全和健康；
- 在与其他人平等的基础上，保护残疾人获得公正且有利的工作条件的权利，包括平等的机会及同等价值的工作获得同等报酬的权利，安全健康的工作条件（包括免受骚扰），以及处理投诉；
- 保障残疾人享有与其他人平等的劳动权和参加工会的权利；
- 促使残疾人能够有效地参与普遍性的技术和职业指导项目、获得安置服务和职业培训；
- 在劳动力市场中促进残疾人的就业机会和职业发展，并为其寻找、获得、保留及重返就业岗位提供帮助；
- 推动自雇、企业管理、合作社发展和开办企业等机会；
- 在公共部门雇用残疾人；
- 通过适当的政策和措施，促进残疾人在私营部门的就业，其中可以包括积极的行动计划、激励和其他措施；
- 保证在工作场所内向残疾人提供合理的照顾；
- 促进残疾人在开放的劳动力市场获得工作经验；
- 促进残疾人的职业和专业康复、保留和重返工作计划。

很多国家已经出台了反歧视立法，以保护残疾人有关就业的权利。此类立法的执行及其在促进残疾人就业状况的有效性，有时会受到质疑。为了履行其在《残疾人权利公约》中的相关义务，缔约国可能需要仔细审查和评估现行法律，并做出适当的修改。

4.3.6 残疾问题主流化

“主流化”这一术语有时适用于单一的措施，如将为残疾人提供职业培训的政府责任由一个特殊的部门转移到负责劳动力市场整体培训的部门。为了实现全面融入和参与社会的目标，主流化呼吁在制定所有政策和计划时以及执行政策和计划的过程和体系中，将残疾问题积极考虑在内。这是《残疾人权利公约》第4.1 c 款中规定的成员国的义务。为了记录不同部门内残疾主流化的最佳实践，以及更广泛地传播这些信息，需要共同的努力。

4.3.7 残疾人权利委员会

《残疾人权利公约》所设置的监督程序中核心的一项就是残疾人权利委员会。该委员会在审议缔约国报告并对其做出回应，以及向联合国大会和经社理事会汇报方面发挥着重要作用。自《公约》生效起，该委员会由12名专家组成；当收到60份批准书或加入书后，人数可增加到18人。委员会的成员由缔约国选举产生。《公约》中有关于委员会成员代表性问题的详细规定，这一问题也应受到残疾人及其他相关组织的仔细考虑。从行动日程角度考虑，应当注意的是初次选举应在《公约》生效后6个月内举行。

有一个重要的条款有可能在促进《公约》的有效实施和鼓励国际合作方面具有巨大的潜在价值，它授权专门机构和其他联合国机关在《公约》执行涉及自身业务时，在委员会内取得代表权。该委员会可以邀请这些机构提供专家意见并提交报告。委员会也会在适当的时候与基于其他国际人权条约所建立起来的相关机构进行协商。

4.3.8 资源问题

联合国人权高级专员提出应当注意《公约》执行中的资源问题。

《公约》承认很多国家缺乏资源，其条款中包括了提供“合理改进”和渐进实现经济、社会和文化权利的规定。为有效执行人权条约，“合理改进”和“渐进实现”是应对来自现实世界挑战的实用工具。重要的是，这些条款避免给国家、雇主和其他责任人造成过度负担，因为它们规定保护残疾人享有权利并不是无限的。不同发展阶段或面临不同经济形势的国家，可能因此对残疾人给予的援助和保护的水平不同，或是需要较长的时间来完全消除残疾人所面对的壁垒或障碍，而这些将不被认为是违背人权义务的。

然而，“合理安排”和“渐进实现”的概念并不是取消有效内容中的人权义务。事实上，《公约》认可的很多义务会产生即时效果，在尊重和保护残疾人权利方面稳步前进是刻不容缓的。不论一个国家面临的资源多匮乏，做出合理改进或逐渐实现权利都需要特别的行动。在这方面，国家必须采取一些行动全面实现这些权利，比如在重要的社会领域制定有时限的行动计划，以及适当关注遭到边缘化和歧视的残疾人。这样的计划应当保证向人权领域分配足额和合比例的资金，并且保证现有资金得到及时有效的使用。此外，国家在需要时，有义务要求国际社会提供帮助。同时，提供帮助者必须将最薄弱的权利作为重点。

当国家未能做出“合理安排”和“渐进实现”，个人应当进行申诉。教育机构拒绝为残疾学生就学提供合理安排，……解雇或不雇用可以在工作场所进行合理安排的残疾人，都是明显违反即时义务的行为。司法或其他适当的救济形式应当适用于各种侵犯人权的行为（包括民事、文化、经济和社会领域），以及包括残疾人在内的所有受害者（联合国人权高级专员，2007年）。

4.3.9 与雇主和工人代表组织进行协商

联合国《公约》的缔约国应当就旨在落实《公约》的立法和政策的制定

及执行情况（包括工作和就业），与代表残疾人的组织进行协商。国际劳工组织第 159 号《公约》要求成员国就残疾人职业康复和就业方面国内政策的执行问题与有代表性的雇主、工人和残疾人组织进行协商。就工作和就业领域的问题与上述组织进行的协商可能更具建设性。

4.3.10 信息

有关残疾人就业形式的可信赖的、有效的和可比较的数据总体上比较匮乏。《残疾人权利公约》肯定了适当的数据是非常重要的，而且要求缔约国收集恰当的信息。国际劳工组织统计局和其他机构正在致力于改进相关信息的方法和质量，这是应当得到鼓励和支持的。

4.3.11 残疾妇女

残疾妇女更易遭受歧视，因为她们是女性而且还身有残疾。很多残疾妇女由于生活贫困，还受到了更严重的歧视。残疾妇女所遭受的这种双重或三重歧视常常被忽视或未被注意。这一问题受到忽视的另一原因则是关于这种歧视范围或影响的信息很少。《残疾人权利公约》要求缔约国承认残疾妇女和女童遭受多重歧视，并要求各国采取措施保证她们全面平等地享受所有人权和基本自由（第 6 条）。

有关残疾妇女问题的普遍忽视应当被作为重点问题加以解决。应当考虑设立一个残疾妇女年来突出这一群体特别易遭歧视，并制定特别行动计划解决问题。

4.3.12 发展问题

据估计，全世界 80% 的残疾人生活在发展中国家的农村地区。他们当中的大部分仅能获得有限的，或根本无法获得他们所需要的服务。在经济和政治不确定的环境中，对社会上最弱势成员的保护就更为重要。对抗或减轻市场或其他力量的影响是政府的一项特别义务。为了扩大国际支持和援助的范围，并提高其水平，以使发展中国家改进残疾男女的职业康复，工作和就业

机会，需要大家共同努力。双边和多边发展合作项目应当将残疾标准引入其整体计划中。

很多发展项目涉及到建造学校和职业培训中心，建设公共交通系统，建立新工厂、车间和办公室。如果在这些建设过程中没有考虑残疾人的独特需求，结果就是恶化他们被隔离和被排斥的状况，并且否认他们本应享受的机会。其他领域的经验清楚地告诉我们，想要将现有的建筑物改造为适合各类残疾人的建筑物是既困难又不经济的做法。因此，在这类建设开始筹划的阶段就应当考虑残疾人使用的需要。

国际货币基金组织和世界银行所做的关于低收入国家减贫的《减贫战略报告》，需要进行修订以保证全面反映生活贫苦的残疾人的需求。

4.3.13 其他工作和就业问题

特别是在高失业率或失业率上升的阶段，职业培训政策和提供培训的重点应当是最弱势的群体，只要他们在劳动力市场中没有日趋弱势。应当采取措施确认并推广针对残疾人的包容性职业培训的典范。

很多传统上残疾人接受培训后所从事的职业已经消失了。根据当前及可预见的未来的劳动力市场情况，应当对培训项目是否合适进行持续的评估。

生理上的可参与性仍然是多数残疾人找工作或接受培训时所面临的主要障碍。需要采取一些特别措施来创建一个真正无障碍、无歧视的环境。

对于雇员的残疾问题意识培训（包括各级总监和经理），可以在创建和保持一个有包容性且有效的工作环境方面发挥重要作用（见国际劳工组织，2002年）。

采用说服手段促进残疾人就业的方式应当给予鼓励和强化。然而，这类手段在促进机会和待遇平等时，不能替代立法和其他强制性措施。

通过扩大社会企业的范围和类型，在为残疾人创造额外有效就业方面还有

巨大的潜力。指出并减少限制新社会企业建立的障碍，需要做出共同的努力。

4.3.14 更有效利用联合国人权文书

受联合国人权高级专员委托所做的残疾人权研究报告包含了广泛的评价和建议，旨在改进联合国人权体系在残疾人方面的有效性（奎因和德戈纳，2002年）。这些评价和建议是面向政府、条约监督机构、高级专员办公室、联合国人权委员会、各国人权机构和非政府组织提出的。它们无疑对国际机构有意义，但不仅仅限于与多部门合作有关的机构。这些关于人权和残疾人研究的丰硕成果对今后的日程而言是无价的。

2008年是国际劳工组织第159号《公约》通过的25周年纪念，这将为未批准第159号《公约》的国家提供一个考虑这样做的契机，也是缔约国评估其基于《公约》所承担义务的机会。

由于就残疾人职业康复和就业的国家政策同社会伙伴及残疾人组织和为残疾人服务的组织开展协商是十分重要的，因此应当就残疾人组织、为残疾人服务的组织、政府、雇主和工人组织就职业康复和就业问题开展协商的广度和有效性进行一次国际评估。

政府、雇主和工人组织应当积极促进并广泛应用国际劳工组织的《工作场所残疾管理行为准则》，把它作为实现残疾人体面就业权利，及国际劳工组织第159号《公约》和《残疾人权利公约》原则的一个工具。

残疾人工作和就业机会的早期历史发展（1900–1930 年）

A1.1 概述

人类的身心功能和感官功能总是存在着差别。可是，功能有缺陷的人和残疾人始终面临着遭到排斥和边缘化的风险。几个世纪以来，我们在设计和构建我们所处的社会时，就好像残疾人根本不存在，好像人人都能够看得见、听得见并能迅速完全地理解周围世界发出的信号并对其作出反应一样。对人性的这种错觉和误解，以及在社会发展方面不能考虑所有公民的需求，是残疾人身陷孤立和遭到排斥的主要原因，我们在世界各地都能看到这种现象，而且形式不同，程度各异。要改变这种行为方式，还要花费很长的时间，其原因在于，人们对身有残疾到底意味着什么存在着根深蒂固的偏见、恐惧、羞耻并且缺乏了解。不过，国际社会为改善残疾人生活条件所作的努力已经开始并且正在取得进展。新兴工业化国家很早就开始较为系统地努力改善残疾人的生活条件。在过去 50 年里，所谓的发达福利国家为了满足残疾人的需求，制定了综合性的方案和服务。（联合国，2000 年）

在残疾人工作和就业机会方面，起始时间可能比上述时间早大概 35 年。当然，在过去 20 年左右的时间里，变革的步伐大大加快。机会平等、公正、权利、选择、对多样性的认识和接受以及“合理变通”（尽管可能是其他名称）等概念对独立生活运动或过渡到所谓社会 – 权利模式来说并不是独一无二的。从有些国家在第一次世界大战（1914–1918 年）期间的职业康复（使残疾人具有工作能力）发展说明中，可以找到这些概念。以下章节内容主要依据哈里斯在 1919 年的论述。

A1.2 发端

普遍将残疾人描述为保健、福利和慈善方案的对象通常导致他们遭到包括就业在内的主流活动的隔离和排斥，这种描述在二十世纪早期开始受到严重质疑。人们逐渐认识到残疾人不仅有工作的动机，而且具有工作能力，这

种认识产生后的结果是在早期制定了多项政策和方案，使残疾人能够获得、保留适当就业并在就业中得到提升，同时还能在因病或因伤停止工作后重新返回工作岗位。必须说明的是，残疾人之所以能够在因病或因伤后重返工作岗位，其特殊的激励因素是需要受过培训的工人取代那些被征召参加第一次世界大战的工人。

A1.3 比利时

在第一次世界大战初期，在法国阿夫雷附近为在比利时本土作战中受伤的比利时伤残士兵开办了第一个救护所，为他们提供所需的医疗和手术治疗。这个救护所不久被称为“荣军院”，并很快成为一个医疗和职业指导中心。开设的课程包括木工手艺、刷子制作、玩具制作、管道检修、箍桶工作、机械制造、木料加工和金属车削、电气工作、家具装饰用品业、制鞋、缝纫、印刷、信封制作以及假肢制造。伤残士兵领取工资，部分工资存入储蓄账户，在他们离开兵站时发放到个人手中。参加职业康复的伤残士兵能够充当辅助性的角色，对战争作出自己的贡献，这种优势促使于 1916 年在法国 Villez 港建立了 the Ecole Nationale Belge des mutilés de la guerre。培训课程包括家禽饲养、市场园艺、办公室\文书工作、教师培训和 40 多个技术行业。这个学校由比利时政府负责运营，学员领取数额固定的军饷，并可获得所制作物品的部分销售收入。凡有能力并有兴趣学习法律、医学、自然科学等学科的伤残士兵，可以获得赴巴黎学习的机会。

A1.4 法国

法国职业康复和重返工作计划的发展情况在某种程度上与比利时伤残士兵的发展情况相似。里昂市政当局在 1914 年开办了第一所以此为目的的学校，半年后又开办了第二所。其他市政当局、政府部门、工会和私营慈善机构纷纷效仿这种做法。商务部改造了下辖的职业学校，以便伤残士兵能够在这些学校就读。1916 年底，提供职业康复的学校达到 100 所以上。同年设立了一个全国办公室，负责协调这方面的事务。

据哈里斯说，“在规模大一点的学校，提供的培训分为手工业、办公室工作以及攻读普通学历方面的指导。有数字显示，需求量最大的手工业是制鞋、裁缝、篮子编制技艺、马具制作、鞍具制造、锡匠和木工手艺。这些行业之所以吃香，原因是凭这些手艺几乎能在从城市到小村庄的任何地方谋生。这些行业不需要昂贵的设备，学生可以自由选择行业。大多数士兵来自乡村和小城镇，渴望掌握一门手艺，以期在只靠养恤金过活很艰辛的时候，能靠这门手艺讨得好生活，而且所干的工作也不会太累。这些人将在自己的家乡开办小店，还有时间在自家的庭园里劳作，耕种小块田地，照料自家的葡萄树”（第88页）。教授的其他技能包括机械制造、凸版印刷术、平板印刷术、书籍装订、锁匠、刷子制作、玩具制作和箱盒制作、焊接、模具制作和拉毛粉饰工作、汽车喷漆、摄影、钻石切割、木屐和高筒橡皮套鞋制作、石刻、美发、牙科技师和无线电报。

A1.5 英国

第一次世界大战前，英国伤残士兵和海员的善后工作主要是属于私营部门和财政支持的事务（哈里斯，第93页）。国家主要是提供一小部分养恤金，并在需要时提供假肢。1915年2月的一份官方报告称，这方面的主要义务应由政府承担，此后，上述办法完全改变。这份报告（转引自哈里斯，第95页）建议：

- （1）士兵和海员应由国家照料。
- （2）此项义务应包括：
 - a）尽可能恢复伤残人士的健康；
 - b）如果他想学一门新手艺，为他提供培训设施；
 - c）当他需要这类援助时，帮他找工作。

战前负责善后工作的主要机构是皇家爱国基金会，受托管理皇家爱国基金，这是若干私有慈善基金的集合，最早设立的时间可追溯到克里米亚战争时期。《1915年军事和海上战争养恤金法》组建了管理该基金的法定委员会，该委员会及其地方委员会的系统由1916年设立的养恤金部管理。翌年，这

个法定委员会根据其他立法解散，养恤金部和地方战争养恤金委员会负责“退伍军人可能需要的医疗或工业生活培训”。

技术学校、农学院或车间按需提供培训，在车间提供培训的情况下，我们希望个人将长期受雇于该车间。其他人的安置由培训机构或地方职业介绍所经办。养恤金部和劳动部在主要行业联手组建了职业咨询委员会，并为这些行业提供培训，建议“为残疾人提供最好的培训条件、最好的培训方法、最恰当的培训中心以及从总体上确保培训一致性的方法”。设立其他地方性“技术咨询委员会”的目的在于提供建议，说明哪些本地方案适合培训个人以及个人在接受培训后参加就业的前景。雇主和工会可同等参与这两类委员会。英国制度的主要特点似乎是对个人需求和地方条件都有所顾及。

A1.6 德国

在战争初期，德国采取很多方式处理职业康复问题，它在这方面的情况好于其他许多国家。德国在整形外科和康复领域处于领先地位，并建立了一个发达的残疾人中心网络，许多残疾人中心都开办了传授各类手艺的讲习班。雇主保险协会也有许多提供服务的医院。

政府似乎承担了伤残士兵医疗康复的义务，而职业康复和重返工作生活是私营慈善机构或各州的职责。譬如，市政当局在纽伦堡开办了一家设有900张床位的医院，配备有最先进的整形设备。市属学校开设普通和理论课程，医院讲习班提供实习。

传授的技能包括：左手书写、打字、速记、商业课程、农场记帐、装饰和设计、办公室管理、裁缝、绘画、书籍装订、印刷、锁匠技艺、制鞋、鞍具制造、针线手艺、整形技艺、木工手艺、农耕、锻造、刷子制作。在杜塞尔多夫开设的其他课程包括电报学、电气和金属工、薄纸板和皮具工艺、石膏工艺、家具装饰用品以及牙科技艺。

为伤残军人开办了很多农学院，有的学院为农业教师提供培训。据认为，主要需求是对小农场主的培训，让他们有能力重操旧业，并在家人的帮助

下，能够管理商品蔬菜种植和家禽饲养等。

很多大型雇主开办自己的医院，以便让参战的前雇员得到康复，并在康复后为他们提供适当的工作机会。

A1.7 加拿大

伤残军人职业康复和重返工作生活对加拿大来说是个新问题，首次产生这一问题的时间是 1915 年。加拿大在学习了欧洲国家早期的经验后，着手制定满足自身需求的制度。当局在早期阶段所下的结论是：

- (a) 所有个案都是个别案例，应得到相应处理。
- (b) 作为一个基本政策问题，职业康复（他们将职业康复视为为个人过渡到文职部门就业提供的帮助）严格来说应当是一个民事问题，而不是军事问题。
- (c) 应当明确的是，无论个人在多大程度上设法得到如下康复，他作为政府养恤金的领取者的身份都不得受到影响，这是一种鼓励手段。

伤残军人一住院，就有职业顾问探望他。伤残军人出院后如果能够重新从事其先前的文职职业，那么他的职业康复工作即告结束。如果不能从事先前的文职职业，职业康复官员将与他一起确定他的能力、经验和意向，并且在顺利的情况下，与他商讨适当选择未来就业前景看好的职业。另外还为他提供安置方面的帮助。

如果残疾军人回家务农，则向他们提供特殊激励措施，包括宅基地和财政贷款。农民接受培训后成为拖拉机司机、农业机械技师、乳品工人，并从事家禽饲养和园艺工作。

截至 1918 年，加拿大政府提供的职业培训有大约 200 种。

A1.8 美国

在战争爆发前的若干年里，美国对职业教育的兴趣日渐浓厚。1917 年 2 月 23 日批准的《联邦职业教育法》创建了一个很有实力的基金，按照一比

一配套的原则，在接受该法条款的各州之间进行分配，用于职业教育。该法规定成立联邦职业教育委员会，负责管理基金并监督立法的执行。美国于1917年4月6日参战后，该委员会的一项首要任务是协助向战争所需的技术岗位提供受过培训的人员。

在产生伤残军人职业康复的需求之后，美国对欧洲和加拿大制度的经验教训进行了研究。人们一致认为，培训和个人重返公民生活是民事事务，而不是军事事务。《史密斯-西尔斯职业康复法案》于1918年6月27日成为法律。有趣的是，最初的措施包括为在工作中致残的残疾人以及在战争中致残的残疾人提供职业康复。然而，前者的问题被搁置，原因是总统和内阁承诺不向国会提交与战争措施无关的立法。

哈里斯（第173-174页）称，欧洲和美国建立职业康复的动机存在着明显不同：

欧洲的残疾人职业康复工作起源于同情和慈善事业。当必须动用一切人力，并认识到有可能使用受过再培训但身体残疾的人来取代留在后方并在关键的战争产业部门当工人的健全人后，上述工作得到了迅速发展。这些工作之所以出现目前的情况，主要是因为战争工作的紧急需求，但部分原因是因为欧洲各国政府认识到战后各产业部门都缺乏受过培训的工人。在与其他处境不利的国家相比时，熟练工人储备量最大（尽管在某些方面存在着残疾工人）的国家，在恢复方面具有明显的优势。对美国而言，上述因素都不是决定对因受伤不能重新取得谋生手段的残疾人进行平民生活再教育的动因。实际上，这些因素对这项决定所起的作用很小，因而只能算是福利的附属产物和与已经用更广泛、甚至更重要的理由做出决定的过程有关的原因。方案可能根据国家利益分为若干阶段，这个现象值得思考，但谋求取得直接的国家福利这种做法，无论作为当时还是战后的借口或理由，都从来没有被视为一种决定因素。

简而言之，美国关于伤残士兵和海员职业康复的立法证明，美国的状况是国家既没有为他们提供慈善帮助，也没有提供救济物品；他们的

牺牲和服役应得的不只是退伍金；事实上，国家欠他们的太多，根据道义上的最高义务，国家应当完全而慷慨地偿付欠他们的东西；全面康复恢复战前平民时的状况对那些因在保卫国家而抗击武装敌人的战争中致残的人来说仅仅是一个公正问题。

哈里斯在对美国做法所依据的原则作进一步解释时，严厉批评了“不合时宜的养恤金制度”及其“对养恤金领取者与公众，以及立法和政治所产生的有害影响”，提出“包括此类补偿在内的恢复和还原是实现这些目标的必然邀请，保证机会平等也是必经之路。”（同上，第 174 页）

同加拿大一样，美国提供职业顾问协助个人作出职业抉择，“首要工作是让个人从事适当的工作，条件是他的意向和能力似乎表明从事这种工作取得成功的可能性极大，并采取科学方式调整择业意向，使所选工作部门存在着需要他服务的可能性”。（同上，第 217 页）

人们公认，许多雇主都对雇用残疾人抱有偏见。作为安置和后续工作的组成部分，美国实施了有助于减少或消除偏见的特殊方案。工会支持美国的职业康复政策，就像欧洲工会所做的那样。

哈里斯记录道，“……如果需要特殊器具、防护用品或设备作为克服特殊障碍的手段，应根据与雇主达成的公平协议予以提供，安置后的部分监督工作对确保正确落实这种协议是必要的。”（同上，第 241 页）

战争结束后，美国制定法律，将职业康复制度的条款适用范围扩大到在工作场所致残的残疾人。

A1.9 残疾妇女

上文所述的立法和制度是为伤残军人而设立的。对于在第一次世界大战期间伤残的妇女的职业康复需求，似乎没有多少（甚至没有）关注，其原因大概是上前线的女军人很少。不过，残疾妇女的工作机会是人们关心的一个

问题，至少在美国是这样，这一点可从埃维斯的研究报告（1921年）中看出，这些报告探讨了为波士顿 1000 名妇女（许多人是程度不同的残疾人）提供职业指导和安置办法的问题。

A1.10 停滞期

在 20 世纪 30 年代经济萧条时期，残疾人的职业康复和工作机会问题在很大程度上淡出政治议程，但在第二次世界大战期间再度出现。那时，在许多情况下，按比例就业制度是响应这一问题的主要组成部分。

附件二

定义

本报告使用的以下术语定义依据的是国际劳工组织《工作场所残疾人管理行为准则》(2002年)。

调整或变通

对工作的调整，包括调整和修改机器设备和 / 或修改工作内容、工作时间和工作组织，以及对工作环境的调整，目的在于为残疾人提供方便进入工作场所的机会，并为残疾人就业提供便利。

主管当局

有权颁布具有法律效力的条例、命令或下达其他指示的部、政府部门或其他公共机构。

体面劳动

有生产力的工作，同时权利要受到保护。这种工作需要包括足够的收入和社会保护。

残疾管理

在工作场所，旨在通过涉及个人需求、工作环境、企业需求和法律义务的协调努力，促进残疾人就业的过程。

残疾人

获得、重返、保留适当就业并在就业中得到提升的前景因公认的生理、感官、智力或精神缺陷而明显减弱的个人。

歧视

基于某些拒绝或损害就业或职业领域内机会或待遇平等的理由而进行的任何区别、排斥或优待。如一般标准是基于被禁止的理由而进行区别的，则

属于法律上的歧视。公共机构或个人以被禁止的理由不平等地对待个人或团体成员，属于事实上的歧视。非直接歧视系指表面上中立但事实上致使个人遭到具有某些特点的不平等待遇的情况、法规或做法。若为满足残疾人特定需要而采取特殊保护和援助措施，则这些措施导致的区别或优待不应被视为带有歧视性。

雇员援助方案

（由雇主组织和工人组织共同实施的，或由雇主组织或工人组织单独实施的）向具有易造成个人贫困并由此影响或最终影响工作生产率的工人提供援助的方案，这类法案还常常向上述工人的家庭成员提供援助。

雇主

根据国家法律和惯例，以明确双方权利和义务的书面或口头雇佣合同的形式雇用工人的个人或组织。政府、公共机构、私营公司以及个人均可成为雇主。

雇主组织

这个组织的成员分别由个体雇主和其他雇主协会组成，也可由二者共同组成，目的在于保护和促进其成员的利益，在有关就业的事务方面为其成员提供服务。

平等机会

根据国际劳工组织第 159 号《公约》第 4 条，人人在就业、职业培训和特定职业领域享有平等权利和机会，不受歧视。

国际劳工标准

有关一切劳工事务的原则和规范，由三方性的国际劳工大会（政府、雇主和工人）通过。这些标准采用的形式是国际劳工公约和建议书。得到成员国的批准后，公约便产生执行其条款的约束义务。建议书是没有约束力的文

书，只提供政策、立法和惯例方面的指导。

工作调整

为满足个人需求对工具、机器、工作岗位以及工作环境而进行的适应或重新设计。工作适应还可能包括对工作组织、工作时间和工序的调整，以及根据个人的基本情况分配工作任务。

保留工作

受雇于同一雇主，并负有相同或不同的就业义务或条件，包括在带薪或不带薪地暂停工作后重返工作岗位。

纳入主流

将残疾人纳入就业、教育、培训领域及所有社会部门。

残疾人组织

代表残疾人并维护其权利的组织。

重返工作

工人因受伤或生病停止工作后在恢复工作方面得到支助的过程。

职业康复

使残疾人能够获得、保留适当就业并在就业中得到提升，从而融入或重新融入社会的过程。

工作试用

提供经验或检验是否适合某一具体工作的活动。

工人 / 雇员

为获得工资而工作并为雇主服务的人。就业受书面或口头雇佣合同管理。

工人代表

依照《1971 年（第 135 号）工人代表公约》由国家法律或惯例公认为工人代表的人，无论他们是否是：（a）工会代表，即工会指定或选出的代表；（b）当选的代表，即根据国家法律或条例或者集体协议的规定由工人自由选出的代表，其职责不包括被公认为有关国家中的工会专有特权的活动。

工作条件

确定工人状况的因素，包括工作时间、工作组织、工作内容、福利服务以及保护工人职业安全和健康的措施。

工作环境

从事工作所使用的设施和环境，以及影响工人健康的环境因素。

工作场所

就业人员需要或者完成工作的场所，由雇主直接或间接管理。例如，办公室、工厂、种植园、建筑工地、船舶和个人住宅。

工作委员会 / 工作场所委员会

企业内部的工人委员会，雇主与该委员会进行合作，并就双方共同关心的问题同该委员会进行协商。

工作场所

个人在办公室或工厂工作的地方，包括所使用的桌子或工作平面、椅子、设备和其他用品。

附件三

截至 2007 年 10 月，批准 1983 年国际劳工组织第 159 号《(残疾人) 职业康复和就业公约》的情况¹²

生效日期：1983 年 6 月 20 日

国 家	批准书登记日		
立陶宛	26.09.1994	中国	02.02.1988
阿根廷	13.04.1987	黑山	03.06.2006
卢森堡	21.03.2001	哥伦比亚	07.12.1989
澳大利亚	07.08.1990	荷兰	15.02.1988
前南斯拉夫马其顿共和国	07.11.1991	哥斯达黎加	23.07.1991
阿塞拜疆	19.05.1992	挪威	13.08.1984
马达加斯加	03.06.1998	科特迪瓦	22.10.1999
巴林	02.02.1999	巴基斯坦	25.10.1994
马拉维	01.10.1986	克罗地亚	08.10.1991
玻利维亚	19.12.1996	巴拿马	28.01.1994
马里	12.06.1995	古巴	03.10.1996
波黑	02.06.1993	巴拉圭	02.05.1991
马耳他	09.06.1988	塞浦路斯	13.04.1987
巴西	18.05.1990	秘鲁	16.06.1986
毛里求斯	09.06.2004	捷克	01.01.1993
布基纳法索	26.05.1989	菲律宾	23.08.1991
墨西哥	05.04.2001	丹麦	01.04.1985
智利	14.10.1994	波兰	02.12.2004
蒙古	03.02.1998	多米尼加共和国	20.06.1994
		葡萄牙	03.05.1999

¹². <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

厄瓜多尔	20.05.1988	特立尼达和多巴哥	03.06.1999
俄罗斯联邦	03.06.1988	冰岛	22.06.1990
埃及	03.08.1988	突尼斯	05.09.1989
圣马力诺	23.05.1985	爱尔兰	06.06.1986
萨尔瓦多	19.12.1986	土耳其	26.06.2000
圣多美和普林西比	17.06.1992	意大利	07.06.2000
埃塞俄比亚	28.01.1991	乌干达	27.03.1990
塞尔维亚	24.11.2000	日本	12.06.1992
斐济	01.12.2004	乌克兰	15.05.2003
斯洛伐克	01.01.1993	约旦	13.05.2003
芬兰	24.04.1985	乌拉圭	13.01.1988
斯洛文尼亚	29.05.1992	韩国	15.11.1999
法国	16.03.1989	也门	18.11.1991
西班牙	02.08.1990	科威特	26.06.1998
德国	14.11.1989	赞比亚	05.01.1989
瑞典	12.06.1984	吉尔吉斯斯坦	31.03.1992
希腊	31.07.1985	津巴布韦	27.08.1998
瑞士	20.06.1985	黎巴嫩	23.02.2000
危地马拉	05.04.1994	批准国家总计：	80
塔吉克斯坦	26.11.1993		
几内亚	16.10.1995		
泰国	11.10.2007		
匈牙利	20.06.1984		

附件四

截至 2007 年 10 月，批准并签署联合国《残疾人权利公约》的情况¹³

			公约	任择议定书	
签署			118	67	
批准（加黑注明）			7	3	
国家和地区 一体化组织	签署		巴林	25.06.2007	
	公约任择	议定书	法国	30.03.2007	
			孟加拉	09.05.2007	
			加蓬(01.10.07)	30.03.2007	25.09.2007
多米尼加共和国	30.03.2007	30.03.2007	巴巴多斯	19.07.2007	
阿尔及利亚	30.03.2007	30.03.2007	德国	30.03.2007	30.03.2007
厄瓜多尔	30.03.2007	30.03.2007	比利时	30.03.2007	30.03.2007
安道尔	27.04.2007	27.04.2007	加纳	30.03.2007	30.03.2007
埃及	04.04.2007		玻利维亚	13.08.2007	13.08.2007
安提瓜和巴布达	30.03.2007	30.03.2007	希腊	30.03.2007	
萨尔瓦多	30.03.2007	30.03.2007	巴西	30.03.2007	30.03.2007
阿根廷	13.04.1987	30.03.2007	危地马拉	30.03.2007	30.03.2007
爱沙尼亚	25.09.2007		保加利亚	27.09.2007	
亚美尼亚	30.03.2007	30.03.2007	几内亚	16.05.2007	31.08.2007
埃塞俄比亚	30.03.2007		布基纳法索	23.05.2007	23.05.2007
澳大利亚	30.03.2007		圭亚那	30.03.2007	
欧共体（地区一体化组织）	30.03.2007		布隆迪	26.04.2007	26.04.2007
奥地利	30.03.2007	30.03.2007	洪都拉斯	30.03.2007	23.08.2007
芬兰	30.03.2007	30.03.2007			

13. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/convbycountry.htm>

柬埔寨	01.10.2007	01.10.2007	克罗地亚（都在 15.08.07）		
匈牙利(都在 20.07.2007)				30.03.2007	30.03.2007
	30.03.2007	30.03.2007	黎巴嫩	14.06.2007	14.06.2007
加拿大	30.03.2007		古巴(06.09.07)	26.04.2007	
冰岛	30.03.2007	30.03.2007	利比里亚	30.03.2007	30.03.2007
佛得角	30.03.2007		塞浦路斯	30.03.2007	30.03.2007
印度(01.10.07)	30.03.2007		立陶宛	30.03.2007	30.03.2007
中非共和国	09.05.2007	09.05.2007	捷克	30.03.2007	30.03.2007
印度尼西亚	30.03.2007		卢森堡	30.03.2007	30.03.2007
智利	30.03.2007	30.03.2007	丹麦	30.03.2007	
爱尔兰	30.03.2007		马其顿（前南斯拉夫）	30.03.2007	
中国	30.03.2007		多米尼加	30.03.2007	
以色列	30.03.2007		马达加斯加	25.09.2007	25.09.2007
哥伦比亚	30.03.2007		罗马尼亚	26.07.2007	
意大利	30.03.2007	30.03.2007	马拉维	27.09.2007	
科摩罗	26.07.2007		圣马力诺	30.03.2007	30.03.2007
牙买加(30.03.2007)			马尔代夫	01.10.2007	01.10.2007
	30.03.2007	30.03.2007	塞内加尔	25.04.2007	25.04.2007
刚果（布）	30.03.2007	30.03.2007	马里	15.05.2007	15.05.2007
日本	28.09.2007		塞舌尔	30.03.2007	30.03.2007
哥斯达黎加	30.03.2007	30.03.2007	马耳他	30.03.2007	30.03.2007
约旦	30.03.2007	30.03.2007	塞拉利昂	30.03.2007	30.03.2007
科特迪瓦	07.06.2007	07.06.2007	毛里求斯	25.09.2007	25.09.2007
肯尼亚	30.03.2007		斯洛伐克	26.07.2007	26.07.2007

墨西哥	30.03.2007	30.03.2007	巴拿马(都在 07.08.2007)		
斯洛文尼亚	30.03.2007	30.03.2007		30.03.2007	30.03.2007
摩尔多瓦	30.03.2007		土耳其	30.03.2007	
南非	30.03.2007	30.03.2007	巴拉圭	30.03.2007	30.03.2007
黑山	27.09.2007	27.09.2007	乌干达	30.03.2007	30.03.2007
西班牙	30.03.2007	30.03.2007	秘鲁	30.03.2007	30.03.2007
摩洛哥	30.03.2007		英国	30.03.2007	
斯里兰卡	30.03.2007		菲律宾	25.09.2007	
莫桑比克	30.03.2007		坦桑尼亚	30.03.2007	
苏丹	30.03.2007		波兰	30.03.2007	
纳米比亚	25.04.2007	25.04.2007	乌拉圭	03.04.2007	
苏里南	30.03.2007		葡萄牙	30.03.2007	30.03.2007
荷兰	30.03.2007		瓦努阿图	17.05.2007	
斯威士兰	25.09.2007	25.09.2007	卡塔尔	09.07.2007	09.07.2007
新西兰	30.03.2007		越南	22.10.2007	
瑞典	30.03.2007	30.03.2007	韩国	30.03.2007	
尼加拉瓜	30.03.2007		也门	30.03.2007	11.04.2007
叙利亚	30.03.2007				
尼日尔	30.03.2007	02.08.2007			
泰国	30.03.2007				
尼日利亚	30.03.2007	30.03.2007			
特立尼达和多巴哥		27.09.2007			
挪威	30.03.2007				
突尼斯	30.03.2007	30.03.2007			

欧洲理事会关于促进残疾人权利和全面参与社会的行动计划：改善欧善欧洲残疾人生活质量 2006–2015

摘要：

3.5 第 5 条行动：就业、职业指导和培训

3.5.1 概述

就业是处于工作年龄的公民融入社会并取得经济独立的关键因素。与非残疾人相比，残疾人的就业和经济活动率都很低。根据残疾人的就业潜力，提高经济活动率的政策应当多样化。而且，为了消除参与劳动的所有障碍，这些政策还应当尽量全面。改善残疾人的就业状况不仅对残疾人有利，也对雇主和整体社会有利。

职业指导和援助对于帮助人们确定他们最适合的活动，指导培训需求或未来职业都有很重要的作用。残疾人可以获得评估、职业指导和培训以保证他们获得潜力是十分重要的。

这一行动旨在为更多的残疾人参与就业奠定基础，保证职业选择，并通过相关设施和支持活动奠定基础，以利于做出真实的选择。所有的措施既适用于公共部门雇主，也适用于私营雇主。

作为公开就业一部分的社会企业（如社会公司和社会合作社），或是保护性车间都可以对残疾人就业做出贡献。

3.5.2 目标

- 1、通过将反歧视与积极的行动措施结合起来，促进残疾人在开放的劳动力市场中就业，以保证残疾人拥有平等的权利。
- 2、在职业评估、指导、培训和就业服务中，解决歧视问题，并提高残疾人的参与度。

3.5.3 成员国所采取的特别措施

- 1、在总体就业政策内，将残疾人就业问题主流化；
- 2、确保残疾人可以获得客观的个人评价，这一评价
 - 指出了可能的职业选择；
 - 将关注的重点从评估残疾程度转到评估能力，并将其与特定的岗位要求相联系；
 - 创造为其提供职业培训项目的条件；
 - 帮助他们实现合适的就业或再就业；
- 3、确保残疾人在可能的范围内获得最高水平的职业指导、培训和就业服务，并在必要时进行合理的修正；
- 4、保证在就业的每个阶段提供反歧视保护，包括选拔和招聘以及与职业生涯有关的各项措施；
- 5、通过以下方式鼓励雇主雇用残疾人：
 - 使用一定的招聘程序，保证工作机会可以积极地向残疾人开放的
 - 对工作场所或工作条件做出合理的变通（包括通讯、兼职工作及在家工作），以适应残疾人的特殊要求
 - 通过相关的培训，提高管理层和工作人员的残疾人意识；
- 6、确保普遍的自雇计划对残疾人是开放和支持的；
- 7、对于在公开劳动力市场内缺少个人帮助就无法满足需求的残疾人，保证其可以获得包括保护性或支持性就业在内的支持措施；
- 8、支持残疾人从保护性和支持性就业向公开就业前进；
- 9、消除残疾人福利体系中阻碍就业的政策，鼓励接受福利的人在可能的情况下参加工作；
- 10、当设计有关妇女平等就业机会的计划和政策时，考虑残疾妇女的需要，其中包括照顾孩子；
- 11、在关于就业条件协商以及参加工会并在其中积极活动等方面，确保

- 残疾雇员享有与其他雇员一样的权利；
- 12、指定有效鼓励残疾人就业的措施；
 - 13、确保卫生安全法律法规中包含了残疾人的需求，并不能对他们加以歧视；
 - 14、促进包括立法和一体化管理在内的各种措施，使在工作中致残的人能够留在劳动力市场里；
 - 15、特别要保证残疾青年可以从旨在提高技术的实习和见习中获益，以及从在就业实践时得到的信息中获益；
 - 16、考虑在合适的时机签署并批准《欧洲社会宪章（修订版）》（ETS No. 163），特别是其中的第 15 条；
 - 17、执行《残疾人职业评估宪章》的 ResAP(95)3 决议。

参考书目

Barbour, W. C: “扶持性就业：即将完成的循环”，《职业康复杂志》1999 年第 12 期，第 176–74 页，阿姆斯特丹 IOS 出版社。

Bellamy, G. T, Rhodes, L. E. 和 Albin, J.-M. : “扶持性就业”，W. E. Kieran 和 J. A. Stark 主编：《具有发展残疾的成年人的就业之路》，巴尔的摩 Paul H. Brooks 出版公司 1986 年版，第 129–138 页。

Beyer, S., Goodere, L.和 Kilsby, M: “英国辅助就业机构的成本与收益”，英国教育与就业部 1996 年第 37 号研究报告。

Bowe, F: 鲍伊：《美国残疾妇女：基于人口普查数据的统计报告》，总统残疾人就业委员会，华盛顿特区，1984 年。

德国联邦劳动和社会事务部：《残疾人康复和参与》，2007 年。

英国内阁办公厅：“社会企业行动计划：测量新高度”，载于：http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan/，伦敦，2006 年最后检索。

欧洲理事会：“一项连贯的残疾人康复政策”，斯特拉斯堡，1992 年。

—1993 年，同前，“荷兰的声明：残疾人保护性就业——荷兰的趋势与问题”，斯特拉斯堡，1993 年 1 月 13 日。

—1996 年，同前，《欧洲社会宪章（修订版）》，斯特拉斯堡，1996 年 5 月 3 日。

—1997 年 a, 同前,《21 世纪社会宪章》，斯特拉斯堡，第 4 论坛 H/NGO (97)，1997 年 5 月 12–13 日。

—1997 年 a, 同前,《集体申诉程序的实施：非政府组织的意见》，斯特拉斯堡，1997 年 5 月 14–16 日，S C Coll/rep 12 e。

—2006 年，“促进残疾人权利和全面参与社会行动计划：2006–2015 年在欧洲改善残疾人生活质量”，载于欧洲理事会 Rec (2006) 5 号建议书。

Degener, T: 德格纳：“就业法规概要：德国的执行情况”，载于 http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_de.pdf，2004 年 3 月最后检索。

—Quinn, G: 奎因：“对残疾人法律改革在国际、比较研究和地区层面所做的调查”，向“从原则到实践”研讨会提交的论文，2000 年 10 月 22–26 日。

英国贸易和工业部：《社会企业：一个成功的战略》，2002 年 7 月。

Doyle, B: “残疾工人权利、残疾人歧视法与联合国标准条款”,《国际法杂志》1996年3月第25期。

Eaves, L:《残疾妇女的有酬就业》,社会机构理事会,波士顿,1921年。

欧洲委员会:《欧洲社会政策——一条通向联合之路》,布鲁塞尔,1994年。

—2000年,同前,《衡量残疾人就业政策》,布鲁塞尔。

—2003年,《残疾人机会平等:欧洲行动计划》,载于欧洲委员会通讯COM(2003)650号最终版,2003年10月30日。

—2005年,《在扩大后的欧洲中的残疾人情况:欧洲行动计划2006–2007》,载于欧洲委员会通讯COM(2005)604号最终版,2005年

EIRO(欧洲产业关系观察组织):“新法律谋求改善残疾工人的就业前景”,载于EIRO网站:<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study>,2001年。

Elwan, A:“贫苦与残疾:关于识字的调查”,《世界银行社会保护讨论文件》第9932号),华盛顿,世界银行,1999年。

ESCAP(亚太经社会):《亚太残疾人十年,1993–2002:行动指示》,纽约,1994年。

欧盟:《2000年11月27日欧盟理事会关于建立就业与职业公平待遇总体框架的2000/78/EC号规则》,OJL 303,2000年12月2日。

Gabriel, P和Liimatainen, M.–R:“工作场所精神健康”,《关于芬兰、德国、波兰、英国和美国的简介与概要》,日内瓦,国际劳工组织,2000年。

GHK咨询公司:《社会企业战略评述:GHK提交的最终报告》,伦敦,载于http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise_research/,2004年。

Harris, G:《残疾人的救赎:关于因战争和工作原因致残者康复计划的研究》,纽约Appleton出版社,1919年。

Heron, R和Murray, B:希伦和穆瑞:《协助残疾人获得就业:实践指南》,曼谷,国际劳工组织,2003年。

Hyde, M:“从福利到就业?英国二十世纪90年代关于劳动年龄残疾人的社会政策”,载于《残疾与社会》第15卷第2辑,第327–341页。

国际劳工组织:《总干事在1981年日内瓦第67届国际劳工大会上的报告》,日内瓦,1981年。

— 1996 年,“妇女构成了更多的贫苦的劳动人口”,载于《劳工世界》1996 年九、十月号第二辑,日内瓦。

— 1998 年,“残疾人职业康复与就业:1983 年关于《第 159 号(残疾人)职业康复与就业公约》和《第 168 号建议书》报告的总体调查”,《1998 年日内瓦第 86 届国际劳工大会公约和建议书实施专家委员会报告三》(第 1B 部分),日内瓦。

— 2000 年,“关于人力资源培训和开发的决议”,2000 年日内瓦第 88 届国际劳工大会,日内瓦。

— 2002 年,《工作场所残疾人管理:国际劳工组织行为准则》,日内瓦。

— 2004 年 a,“关于残疾人就业的职业康复:欧洲会议的报告”,华沙,Constanin Jeziorna,2003 年 10 月 23 日-25 日,日内瓦。

— 2004 年 b,“残疾人就业形势统计:各国方法概要”,《国际劳工组织统计局第 40 号工作文件》,与国际劳工组织技能与就业能力司合作制定,日内瓦。

— 2007 年,“残疾人就业形势:迈向改进的统计信息”,国际劳工组织统计局与技能和就业能力司合作制定,日内瓦。

“关于残疾人自雇的特殊问题”,《职业康复杂志》2002 年第 17 期,阿姆斯特丹 IOS 出版社。

Kenny, T:《保障全欧洲的社会权利:非政府组织如何利用?欧洲社会宪章?》,斯特拉斯堡,人权中心,1997 年。

Krug, R:“荷兰的保护性就业:最新发展”,向残疾人与就业大会提交的文件,都柏林,1996 年 10 月 14 日。

Menz, F:“美国的职业康复研究”,载于 M. Floyd 主编:《职业康复与欧洲》,伦敦 Jessica Kingsley 出版社,1997 年。

Messell, E:“残疾妇女的就业战略”,向 1997 年 6 月 15-20 日华盛顿国际残疾妇女领袖论坛提交的文件,日内瓦,国际劳工组织。

Moon, M. 和 Griffin, S:“提供扶持性就业服务的模式”,载于 P. Wehman and M. Moon 主编:《职业康复与扶持性就业》,巴尔的摩,Paul H. Brooks 出版公司。

Mudrick, N:穆德里克:“残疾妇女与收入扶持的公共政策”(一项有关收入扶持对残疾妇女生活影响的研究),载于 M. Fine 和 A. Asch 主编:《残疾妇女:心理学、文化和政治学文集》,费城,天普大学出版社。

Murray, B 和 Heron, R: 穆瑞和希伦:《残疾求职者的安置:有效服务的几个元素》,国际劳工组织,曼谷,2003 年。

英国国家审计署:《获得并保留工作:工作和养老金部对残疾人的支持》,伦敦,2005 年 10 月。

加拿大国立残疾人管理与研究学院:《2001 年度年报》,2001 年。

爱尔兰全国康复理事会:“千年就业挑战”,《全国培训和就业委员会指导小组关于保护性和辅助性工作与就业的报告》,都柏林,1997 年。

经合组织:“对特定目标人群的职业培训和再培训方法”,《经合组织工作组对就业、人力措施评估的计划》,巴黎,1986 年。

—2000 年,“残疾人就业政策”,巴黎。

—2006 年,“疾病、残疾与工作:打破障碍:挪威、波兰和瑞士”,第一卷,巴黎。

人权高级专员公署:“关于人权与残疾的研究”,《联合国人权高级专员报告》,2002 年 2 月 14 日。

—2007 年,《从愿景到行动:执行公约之路》,2007 年 3 月 30 日。

英国首相战略小组:《改进残疾人的生活机会》,伦敦,2005 年 1 月。

Quinn, G. 和 Degener, T: 奎因和德纳格:“人权与残疾”,《向联合国人权高级专员公署提交的总结报告》,2002 年 2 月。

“残疾人的康复与融入社会”,《社会法典第九册》,德国,2001 年。

Saloviita, T: “辅助性就业——典型转移及合法性危机的起因”,载于《残疾与社会》,第 15 期,第 1 册,第 87–98 页,2000 年 1 月。

Samoy, E. 和 Waterplas, L: 《欧共体的保护性就业》,欧盟委员会,布鲁塞尔,1992 年。

—1997 年,《欧洲理事会五个成员国的保护性就业:奥地利、芬兰、挪威、瑞典和瑞士》,欧洲理事会,斯特拉斯堡。

Thornton, P: “对于残疾工人保持就业和回归工作战略的国际研究项目”,国际劳工组织,日内瓦,1998 年。

—P.; Lunt, N: 《18 个国家的残疾人就业政策评估》,约克大学社会政策研究组,1997 年。

联合国:《残疾人机会平等的标准规则》,纽约,1994 年。

— 1999 年,《执行世界残疾人行动计划: 在 21 世纪迈向所有人的同一社会》联合国 54/121 号决议, 1999 年 12 月 17 日。

— 2000 年,《社会发展委员会特别报告员对其监督?残疾人机会平等的标准规则?第二期执行情况的最终报告, 1997–2000 年》, E/CN: 5/2000/3, 附录。

— 2001 年,《人权委员会发展权工作组的报告》E/CN. 4/2001/WG. 18/2, 2001 年 1 月。

— 2002 年,《社会发展委员会特别报告员对其监督?残疾人机会平等的标准规则?第三期执行情况的最终报告, 2000–2002 年》, E/CN: 5/2002/4。

Viorreta, C.:《西班牙的社会企业: 向在卡里亚利举行的跨国会议所提交的报告》, 1998 年 9 月 29 日。

Waddington, L.: “对欧洲残疾人就业的再评估: 从配额制到反歧视立法”, 载于《劳动法杂志》, 第 18 期, 第 62 册, 第 62–101 页, 1996 年。

Wehman, P. 和 Revell, G. 和 Kregel, J.: “辅助性就业: 快速发展和扩大影响的十年”, 载于 P. Wehman, J. Kregel 和 M. West 主编:《辅助性就业研究: 扩大严重残疾者的竞争性就业机会》, 弗吉尼亚邦联大学关于辅助性就业的康复研究和培训中心, 1997 年。

技能

更多信息, 请联系:

Skills and Employability Department

International Labour Office (ILO)

4, Route des Morillons

CH–1211 Geneva 22

(Switzerland)

电子邮件: disability@ilo.org

电话: (+41) 022 799 7521

传真: (+41) 022 799 6310

www.ilo.org/employment/disability